

Masteruppsats i offentlig förvaltning [HT14]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Moa Gustafsson

Handledare: Lars Karlsson

Examinator: Stig Montin

Värdefull framtid

*En studie om kommunala tjänstemäns hantering av social hållbarhet
som värdevision.*

Förord

Först och främst vill jag rikta ett stort tack till de tjänstemän i Göteborgs Stad och Malmö stad som ställde upp på att intervjuas för uppsatsen. Er positiva inställning till att prata om social hållbarhet i ert arbete och att ni ansträngde er för att få in en intervju i era fullbokade kalendrar gav mig bra uppmuntran på vägen.

Jag vill också Eva Renhammar vid Malmökommissionen för att du visade intresse för min uppsatsidé och att jag fick diskutera den med dig samt att du hjälpte mig med vidare kontakter. Även tack till Lars Lilled vid S2020 för att du också ställde upp med information, material och vidare kontakter.

Jag vill också rikta ett stort tack till min handledare, Lars Karlsson, som under hösten hjälpt mig med att få ordning bland alla mina tankar och idéer och väglett mig.

Sist, men inte minst, vill jag tacka Marie Sundström, med dina läsningar under jul och nyår gav du mig extra stöd och push under slutfasen av skrivandet.

Moa Gustafsson, januari 2015

Sammanfattning

Värdebegrepp är vanliga att använda som mål och policyer i vårt samhälle, varför de i denna studie benämns som värdepolicyer. Dessa policyer skapar komplexa situationer för de som ska implementera begreppen i sina arbeten. Trots detta fortsätter de att öka och ett begrepp som fått mer och mer uppmärksamhet är social hållbarhet. Social hållbarhet ses i denna studie som en värdevision. Det används som en vision av politiker för hur de vill förändra hela verksamheter och kommuner, med strävan att få bukt med stora sociala problem, som ökande klyftor i hälsa och utanförskap i samhället. Syftet i denna studie är därmed att undersöka hur tjänstemän i kommunala förvaltningar hanterar social hållbarhet, som en värdevision. Detta görs med fokus på hur de hanterar det i relation till deras befintliga arbete samt hur de ser på att visionen påverkar, alternativt förändrar, deras arbete.

Genom att intervjua kommunala tjänstemän i Göteborgs Stad och i Malmö stad samt sammanställa ett teoretiskt analysverktyg svaras det på frågeställningarna för studien. Analysverktyget görs med teoretiska slutsatser och består av två komponenter; strategisk implementeringsteori samt översättningsteori. Den förstnämnda teorin ser till konkreta strategier för hur tjänstemän hanterar diffusa begrepp medan den andra, översättningsteorin, belyser de förändringsprocesser som sker när organisationer tar emot nya begrepp och idéer. I analysverktyget ses det hur olika strategier samverkar med olika förändringsprocesser, vilket provas med den insamlade empirin.

Resultatanalys och diskussion visar att tjänstemännen tenderar att använda en strategi som, enligt teorin, benämns som nödlösning. Detta innebär att de intervjuade tjänstemännen ser positivt på social hållbarhet och vill ta sig an det, men inte kan göra det fullt ut. Anledningar är att de behöver kunskap, tydligare riktlinjer eller stöd från politiken med att prioritera i deras arbete. Nödlösningstrategin ses vidare i studien samverka med en översättningsprocess, assimilering, som innebär att social hållbarhet anpassas efter verksamheterna. Tjänstemännen, som intervjuats, kopplar social hållbarhet till det som redan görs och därmed sker ingen större förändring av att de tar sig an visionen i deras arbeten.

Det var dock svårt att återfinna de renodlade teoretiska strategierna hos de intervjuade tjänstemännen. I de flesta fall kan tjänstemännen ses hantera social hållbarhet med drag av flera strategier. Översättningsteorin anses därmed lättare att koppla till tjänstemännens syn på förändring. När det teoretiska analysverktyget empiriskt provas framkommer det att verktyget behöver utvecklas. Detta då strategierna och översättningsprocesserna till viss del samverkar på ett annat sätt i empirin, än vad teorin visar.

Nyckelord: social hållbarhet, värdepolicy, värdevision, implementering, tjänstemän, kommun.

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	6
1.1. Ingång till problemet	8
1.2. Syfte och frågeställningar.....	9
1.3. Disposition.....	10
2. Social hållbarhet	11
2.1. Social hållbarhet – ett begrepp ständigt i utveckling	11
2.2. Social hållbarhet i Göteborg.....	13
2.3. Social hållbarhet i Malmö	15
3. Teoretiskt ramverk	17
3.1. Public value och värdestyrning	17
3.2. Implementeringsteori.....	19
3.3. Strategisk implementering.....	20
3.4. Översättningsteori	23
3.5. Analysverktyg	26
4. Tillvägagångssätt.....	29
4.1. Studiens design.....	29
4.2. Metod och datainsamling	30
4.2.1. Intervjuer och urval	30
4.2.2. Intervjuguide	33
4.2.3. Arbetet efter intervjuerna	33
5. Resultatanalys.....	35
5.1. Respondenterna	35
5.1.1. Respondenterna i Göteborgs Stad	35
5.1.2. Respondenterna i Malmö stad	36
5.2. Tolkning av vad social hållbarhet innebär för tjänstemännens arbeten	37
5.2.1. Tolkning av social hållbarhet hos tjänstemännen i Göteborgs Stad.....	37
5.2.2. Tolkning av social hållbarhet hos tjänstemännen i Malmö stad	38
5.3. Tjänstemännens övergripande hantering av social hållbarhet.....	40

5.3.1. Övergripande hantering av social hållbarhet i Göteborgs Stad.....	41
5.3.2. Övergripande hantering av social hållbarhet i Malmö stad.....	43
5.4. Tendens till nödlösningar	45
5.5. Förändring av social hållbarhet	49
6. Sammanfattande diskussion	55
6.1. Diskussion kring studiens frågeställningar.....	55
6.2. Diskussion kring studiens analysverktyg	57
6.3. Avslutande reflektioner	58
7. Referenser.....	60
7.1. Litteratur	60
7.2. Vetenskapliga artiklar.....	61
7.3. Internetkällor	62
7.4. Interna dokument.....	62
7.5. Intervjuer	62
7.5.1. Informantintervjuer	62
7.5.2. Respondentintervjuer	63

1. Inledning

Att intresset för värdebegrepp är stort har nog knappast undgått någon. Begrepp som jämställdhet, likabehandling, mänskliga rättigheter, mångfald, barns rättigheter, antidiskriminering och så vidare har blivit vanliga värden att sätta upp som mål och policyer att sträva efter, inom såväl privata som offentliga organisationer – varför de i denna studie kommer att benämnas som värdepolicyer. Att styra med dessa policyer kallas för värdestyrning, något som flera forskare pekar på har ökat och blivit vanligt i samhället. Denna typ av styrning har lett till komplexa situationer för de aktörer som ska implementera dessa begrepp. Begrepp vars innehåll både är diffusa och ska genomsyra hela verksamheter kan skapa komplexa situationer för hur personer inom verksamheterna ska hantera dem.¹ Det kan lätt bli en symbolpolitik, det vill säga att politiska mål som uttrycker en allmän viljeinriktning lätt saknar en tydlig idé om hur målen ska förverkligas. Det här gör risken stor att det endast leder till en symbolisk förändring.² Trots detta har det blivit vanligt med värdepolicyer och organisationer är idag vana vid att ha dessa begrepp inskrivna som mål att förhålla sig till. Statsvetaren Lennart Lundquist beskrev redan under början av 1990-talet hur tjänstemän i kommunala förvaltningar fick som uppgift i sina arbeten att tolka mindre klart utformade instruktioner och applicera dem på en verklighet, som beroende på situation kunde se olika ut. Det här krävde en anpassning av antingen policyn eller av verksamheten. Lundquist lyfter vidare att det finns olika typer av tjänstemän, allt från högre policymakare till de lägre gräsrotsbyråkraterna³ – de sistnämnda återfinns i samhällets verksamheter och kan exempelvis vara rektorer, förskollärare och socialsekreterare.⁴ Att därmed lägga fokus i denna studie på tjänstemän och kommuner för att se hur de arbetar med värdepolicyer är intressant, då det är inom kommuner som det mesta och viktigaste arbetet gentemot medborgarna sker. Det är kommuner som ansvarar för många av de tjänster och mycket av den service som rör människorna direkt med verksamheter som skola, omsorg och socialtjänst. Utifrån det här är fokus för denna studie på hur tjänstemän idag arbetar med värdepolicyer i praktiken och vad för en anpassning det är som sker när de gör det, är det policyn eller verksamheten som anpassas.

I samhället idag finns ett socialt utanförskap och en utsatthet med ökade klyftor gällande inkomst, utbildning, hälsa och välbefinnande som följd. Det här är växande problem som

¹ Rothstein 2014, 143

² Sannerstedt 2001, 193

³ Lundquist 1992, 70-73

⁴ Lipsky 2010, 3

politiker, beslutsfattare och policymakare länge brottats med, på olika sätt. Flera har insett att det arbete som redan görs inte räcker, utan det krävs ett samlat och rejält krafttag. Som nämntes tidigare är intresset för värden stort och att använda sig av värden idag för att arbeta för en bättre framtid är vanligt. Det här ses även ske inom kommuner, då det på flera kommuners hemsidor går att läsa att de vill sträva efter en social hållbarhet. Social hållbarhet är ett begrepp som fått ökad uppmärksamhet på sistone och i stora drag handlar det om att ta de sociala problemen på allvar och att med nya förhållningssätt se till att klyftor minskar. Hur, vad eller vilka förhållningssätt och klyftor finns det ingen allmänt vedertagen definition för, vilket gör att de som tar sig an begreppet gör det på olika sätt och med olika utgångspunkter.⁵

Robert Axelsson et al. (2013) beskriver att de sociala dimensionerna vare sig är lätta att definiera eller mäta vilket gör att den sociala hållbarhetens inkludering i kommunal planering inte är utvecklad⁶ och att lägre nivåer därmed har svårt att implementera det. Axelsson et al. beskriver att det krävs ökad kunskap och samarbetsvilliga inlärningsprocesser för att social hållbarhet ska kunna implementeras i praktiken.⁷ Suzanne Vallance, Harvey C. Perkins och Jennifer E. Dixon (2011) tar också upp att definitionen av social hållbarhet är oklar och pekar även på det faktum att flertalet forskare har definierat begreppet på olika sätt, har lett till kaos kring dess definition vilket äventyrar begreppets användbarhet.⁸

Att implementera en hållbar utveckling i praktiken beskriver Phillip J. Cooper och Claudia Maria Vargas (2004) tar tid och kräver både långsiktighet och förståelse för det faktum att det inte finns några enkla lösningar. Hållbar utveckling är inte ett enkelt projekt eller en enkel plan.⁹ Cooper och Vargas beskriver därför att en politisk genomförbarhet är viktig, då en avsaknad av politisk förmåga att genomföra gör att det uppstår svårigheter i att dels implementera hållbarhetspolicier, dels benämna de problem som finns omkring oss för vad de verkligen är – hållbarhetsproblem.¹⁰ Även Sara Brorström (2014) fokuserar på hur det i praktiken kan arbetas med hållbara strategier för att möta utmaningar. Hon gör det med utgångspunkt i kommuner och nämner en lucka i forskningen som, enligt Brorström, rör glappet mellan en politisk hållbarhet och en praktisk hållbarhet. För att till viss del fylla den fokuserar Brorström på hur tjänstemän i kommuner översätter en urban utveckling till praktik.

⁵ Vallance, Perkins och Dixon 2011

⁶ Axelsson et al. 2013, 215

⁷ Axelsson et al. 2013, 223-224

⁸ Vallance, Perkins och Dixon 2011, 342

⁹ Cooper och Vargas 2004, 3-4

¹⁰ Cooper och Vargas 2004, 255-256

Urban utveckling ingår i social hållbarhet och Brorström presenterar bland annat hur tjänstemän definierar urban utveckling, och därmed även social hållbarhet, på olika sätt. Enligt henne definieras och bestäms därmed hållbarhet ofta av dessa tjänstemän, då det går att se tjänstemän som strategiska aktörer och översättningen av begreppet som en strategisk process.¹¹ Utifrån denna studies inledande text om att värdepolicyer bidrar till komplexa implementeringar för kommunala tjänstemän kan även social hållbarhet tänkas bidra till en sådan implementering.

Det som skiljer social hållbarhet från de värdepolicyer som nämndes tidigare – som jämställdhet, likabehandling och barns rättigheter – är att social hållbarhet inte är ett mål eller en policy på samma sätt, utan det är ett mer verksamhetsförändrande perspektiv eller en vision om att förändra verksamheter. Brorström beskriver hur visioner blir allt vanligare i kommuner, då politiker har svårt att se, alternativt anpassa sig till, de dynamiska och komplexa förhållanden och förändringar som sker hos medborgarna. Kommuner upplevs också ofta som att de inte tar itu med sina sociala problem och därför kan social hållbarhet ses som en politisk vision, beskriver Brorström. Visioner ger politiker möjligheter att, genom att använda ett abstrakt språk, måla upp en framtid om var kommunen ska. Det abstrakta språket underlättar också för politiker att komma överens och gemensamt skriva under på visionen.¹² I denna studie ses social hållbarhet som en ny typ av värdepolicy, nämligen som en värdevision. Till skillnad mot andra värdepolicyer är social hållbarhet en vision om att förändra hela verksamheter samt om att få till övergripande förändringar i hela kommuner.

1.1. Ingång till problemet

Hittills har det redogjorts för det ökade intresset för värdepolicyer och värdestyrning i samhället och framförallt i kommuner. Det har också lagts fokus på hur kommunala tjänstemän i implementeringen av värdepolicyer ofta får anpassa antingen policyn eller verksamheten, samt att det lätt sker en symbolpolitik. Det har vidare framkommit att värden fortsätter prägla hur problem tas an idag, där det har tagits upp om en typ av värdepolicyer, som i denna studie getts benämningen värdevisioner. Social hållbarhet, som har fått mycket uppmärksamhet i kommuner, är i denna studie ett fall av värdevision. Flera forskare har visat på otydligheten i detta begrepp, vilket försvårar en praktisk implementering av det. Brorström

¹¹ Brorström 2014, 25-26

¹² Brorström 2014, s. 25-26

pekar därför på betydelsen av att se till hur tjänstemän som strategiska aktörer i sin kontext väljer att översätta social hållbarhet.

Forskningen inom social hållbarhet fokuserar därmed till stor del på hur begreppet definieras samt på faktumet att det är svårt att genomföra i praktiken. Av den forskning som dock fokuserar på hur det kan implementeras i praktiken framkommer det inte vad social hållbarhet får för en praktisk inverkan i tjänstemäns arbete, det vill säga hur visionen påverkar, alternativt, förändrar deras arbeten. Det behövs mer fokus på vad det får för inverkan i relation till det befintliga arbete som tjänstemännen redan kan tänkas göra för de problem som social hållbarhet tillskrivs vara en lösning på. Denna studie bidrar därför med att fokusera på konkreta strategier för hur tjänstemän väljer att hantera värdevisioner, vars syfte är att få bukt med stora sociala problem i samhället. Som Lundquist beskrev sker det med tjänstemäns hantering ofta en anpassning av antingen policyn eller verksamheten och det här kan antas även stämma in på hur tjänstemän väljer att hantera social hållbarhet som värdevision. För att undersöka vilken inverkan visioner får hos tjänstemän i praktiken är det intressant att se till de förvaltningschefer som finns långt ner i förvaltningskedjan, närmare bestämt det sista ledet av chefer, de som arbetar precis över de chefer som finns ute på skolor och äldreboenden. Det kan tänkas att hur tjänstemännen längst ner i förvaltningarna tar emot och hanterar social hållbarhet får betydelse för hur det sedan arbetas med begreppet ute i samhället.

Genom att se social hållbarhet som ett fall av värdevision kan denna studie bidra med ökad kunskap och förståelse kring hur tjänstemän i praktiken hanterar en ny typ av värdebegrepp i sina arbeten. I fokus för denna studie står därmed tjänstemäns hantering av social hållbarhet; vad har de för strategier och kommer det att ske en förändring hur de jobbar när kommuner nu vill att social hållbarhet som vision ska genomsyra alla verksamheter?

1.2. Syfte och frågeställningar

Mot bakgrund av detta är syftet i denna studie att undersöka hur kommunala tjänstemän i praktiken hanterar social hållbarhet, som en värdevision, i sina pågående arbeten. Syftet är vidare att göra det med fokus på hur tjänstemännen ser att visionen kommer påverka, alternativt förändra deras arbete.

För att bidra med ökad kunskap och förståelse kring fallet kommer det i denna studie att fokuseras på två kommuner som säger sig sträva efter en social hållbarhet. Som det nämndes i

inledningen har det blivit allt vanligare att kommuner har tagit sig an social hållbarhet och de två största som har gjort det är Göteborgs Stad och Malmö stad. Dessa två kommuner har även en historia som påminner om varandra, då de båda har gjort en liknande utveckling med att gå från arbetar/industriestad till events- och kunskapsstad, men med en baksida. Båda kommunerna står idag inför liknande utmaningar med segregation, utanförskap, dödsskjutningar och sociala problem. Utifrån detta är det därför intressant att se hur Göteborgs Stad respektive Malmö stad tar sig an social hållbarhet och hur tjänstemännen i de olika kommunerna väljer att hantera social hållbarhet i sina arbeten. Genom att fokusera på tjänstemän i de båda kommunerna fås en fördjupad beskrivning och förklaring till hur social hållbarhet kan hanteras samt eventuellt förändra verksamheter.

Frågeställningarna som ligger till grund för denna studie är som följer:

Hur hanterar tjänstemän i kommunala förvaltningar i Göteborgs Stad respektive Malmö stad social hållbarhet som en övergripande värdevision?

– Hur hanterar de social hållbarhet i relation till deras befintliga arbete och hur ser de på att deras arbete kommer att påverkas, eventuellt förändras, av visionen?

Den första frågeställningen är övergripande för att kunna kartlägga hanteringarna, medan den andra frågeställningen är en underfråga som fördjupar och problematiserar hanteringen. Detta genom att belysa hur tjänstemännen ser på visionen i relation till deras befintliga arbete samt på hur den påverkar deras arbete.

1.3. Disposition

Studien har här inletts med en ingång till problemet med syfte och frågeformuleringar. Efter detta följer ett bakgrundskapitel med fokus på fallet för studien; social hållbarhet. I detta kapitel tas det upp mer fördjupat om vad social hållbarhet kan innebära samt hur Göteborgs Stad och Malmö stad generellt har tagit sig an social hållbarhet. Sedan följer det teoretiska ramverket där störst fokus ligger på att med hjälp av teorier som rör strategier och översättningsprocesser diskutera fram ett analysverktyg. Efter teorikapitlet följer ett kapitel över studiens tillvägagångssätt och sedan resultatanalys. I resultatanalysen presenteras det insamlade resultatet samtidigt som det analyseras med kopplingar till det teoretiska ramverket och analysverktyget. Avslutningsvis förs en sammanfattande diskussion med både empiriska och teoretiska slutsatser. I samband med diskussionen ges även förslag på vidare forskning.

2. Social hållbarhet

Social hållbarhet används i denna studie för att undersöka hur tjänstemän hanterar en ny typ av värdepolicy, nämligen värdevision. I detta kapitel presenteras en bakgrund med dels introduktion till social hållbarhet och hur forskning ser på begreppet, dels beskrivningar av hur Göteborgs Stad respektive Malmö stad i stora drag har tagit sig an social hållbarhet.

2.1. Social hållbarhet – ett begrepp ständigt i utveckling

*"En hållbar utveckling är en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov"*¹³

Så lyder definitionen av hållbarhet som FN lanserade 1987 i rapporten "Vår gemensamma framtid", även kallad Brundtlandrapporten efter den dåvarande norska statsministern Gro Harlem Brundtland som ledde kommissionen som skrev rapporten. Rapporten tar upp tre dimensioner av hållbarhet, den ekologiska, den ekonomiska och den sociala, och beskriver hur dessa tre samspelar och stödjer varandra. Trots detta har begreppet hållbarhet, som efter Brundtlandrapporten fick stor spridning, till största del kommit att handla om de ekologiska och ekonomiska dimensionerna. Efter Brundtlandrapporten har FN lagt störst fokus på den miljömässiga hållbarheten och anordnat en mängd internationella miljökonferenser för att få världens länder att skriva under på gemensamma miljömål.¹⁴ Men även den ekonomiska dimensionen har på senare tid fått stor uppmärksamhet, framförallt då hållbarhet starkt har kommit att förknippas med ordet utveckling. Det här har resulterat i en syn på tillväxtideologi med tillväxt som mål vilket mer gynnat de ekonomiska värdena än de ekologiska och sociala.¹⁵ Den sociala hållbarheten har med andra ord setts i skymundan av både den ekonomiska och ekologiska. Sören Olsson (2012) beskriver att det tills för bara några år sedan inte pratades om den sociala aspekten i egna termer. Han förklarar att ett socialt liv och dess betydelse har lyfts i samband med att det exempelvis inte ska öka miljöbelastningen med nedsmutsning eller ökade transporter. Enligt Olsson krävs det därför att den sociala hållbarheten lyfts fram som ett eget centralt och viktigt värde för hur samhällen fungerar och att människor har det bra.¹⁶ Vallance, Perkins och Dixon hävdar också att en bättre förståelse för begreppet social hållbarhet kan förena de konkurrerande krav som finns mellan samhälle, miljö och ekonomi.¹⁷

¹³ FN, 2014

¹⁴ FN, 2014

¹⁵ Olsson 2012, 1-2

¹⁶ Olsson 2012, 2-3

¹⁷ Vallance, Perkins och Dixon 2011, 342

Social hållbarhet är ett begrepp som ständigt utvecklas genom nya betydelser och definitioner. Olsson beskriver att hållbarhet, och främst den sociala, är ett orienteringsbegrepp för de involverade att själva fylla med mening och värdering.¹⁸ Detta innebär att forskare har gett begreppet flera olika definitioner och betydelser vilket gjort social hållbarhet till svårt att greppa och använda i praktiken.¹⁹ Flera forskare har därför försökt ta ett samlat grepp om hur social hållbarhet återges i forskningen och utifrån det dela upp begreppet i kategorier. Vallance, Perkins och Dixon nämner kategorierna utvecklingsarbete som ser till jämlik tillgång av utbildning, arbete, mat och hälsa, brobyggande som har fokus på att skapa broar mellan hållbarhetsaspekterna samt bevaringsarbete där sociokulturella mönster, praxis och sociala nätverk ska bevaras och förstärkas.²⁰ Enligt Axelsson et al. definierar hållbarhetslitteratur social hållbarhet med fyra typer av indikatorer; demokratiskt civilsamhälle, livsmiljö, mänsklig utveckling och lika rättigheter till kapital. Den förstnämnda inkluderar deltagande i demokratiska processer. Den andra, livsmiljöindikatorn, ser till hur miljön runt människor bidrar till välmående. Mänsklig utveckling relaterar till hälsa, utbildning och inkomst medan den sista, lika rättigheter till kapital, innebär att människor har lika tillgång till hälsa, utbildning och inkomst. Axelsson et al. tar även upp att social hållbarhet till mångt och mycket har gått från att handla om de mer traditionella sociala basbehoven som tillgång till vatten och mat till att även inkludera mer abstrakta aspekter. De abstrakta aspekterna har fått störst fokus på senare tid där de nämnda välfärds-, demokrati- och rättvisefrågorna omfattas.²¹ Slutligen kan Olssons indelning nämnas där han beskriver att litteratur definierar social hållbarhet på två sätt. Den ena utgår från ett välfärds perspektiv där rättvisa och välfärd hänger ihop i avseendet att välfärdens fördelning, gällande arbete, utbildning, omsorg och bostad, ska vara någorlunda rättvis för att bidra till inkludering och delaktighet i samhället. En utestängning från delar av samhället kostar samhället stora problem i form av oro och konflikter. Den andra definitionen rör problemlösningskapacitet och samhällets förmåga att lösa problem som dyker upp i sociala system. Problemlösningskapacitet ligger nära begreppet socialt kapacitetsbyggande som handlar om möjligheten att bygga ut en förmåga eller kapacitet i samhället för att kunna lösa sociala problem som uppstår. Olsson beskriver att ett samhälles problemlösningskapacitet är

¹⁸ Olsson 2012, 1

¹⁹ Vallance, Perkins och Dixon 2011, 343

²⁰ Vallance, Perkins och Dixon 2011, 343-345

²¹ Axelsson et al. 2013, 215-219

beroende av såväl enskilda människors initiativ som av kulturella värden och politiska styrningsmekanismer.²²

Sammanfattningsvis handlar social hållbarhet främst om de värden som rör människors välfärd och välbefinnande som hälsa, utbildning och demokratiska rättigheter. Flera forskare lägger också stor vikt vid att fördelningen av samt tillgången till dessa välfärdstjänster ska vara jämlik och rättvis för att bidra till en ökad social hållbarhet. Olsson exemplifierar det med att om människor stängs ute från delar av samhället så skapar det oro och konflikter vilket påverkar både samhället och människorna. Hur kommuner väljer att ta sig an social hållbarhet för att minska de sociala problemen och klyftorna kan skilja sig mycket åt. Dels för att det är begrepp att själv fylla med mening, dels gör det faktum att det getts så många olika definitioner och fokusområden det svårt för kommuner att ta sig an det rent praktiskt. Kommuner som tar sig an social hållbarhet gör det därmed på olika sätt och det kan även antas, utifrån vad begreppet vill åstadkomma, att alla delar av politiken och samhället samt alla aktörer är betydelsefulla. Därför är det intressant att nu se hur Göteborgs Stad och Malmö stad fokuserar på social hållbarhet.

2.2. Social hållbarhet i Göteborg

I Göteborg är social hållbarhet en vision om att få begreppet likvärdigt med den ekologiska respektive ekonomiska hållbarheten i den kommunala planeringen. 2007 formulerade kommunfullmäktige uppdraget S2020, Socialt hållbar utveckling år 2020, ett uppdrag som ingick i den då även nya förvaltningen Sociala Resursförvaltningen. Uppdraget kom till av oron för de ökade klyftorna, segregationen och att staden blivit mindre attraktiv.²³ Brorström som skrivit om hur Göteborg tagit sig an social hållbarhet beskriver hur kommunen efter avslöjande om interna mutaffärer ville bli associerade med någonting annorlunda, nytt och positivt. Brorström lyfter även att Göteborg tillhör en av de mest segregerade städerna i Europa vilket har satt press på kommunen att ta itu med de problem som finns.²⁴ Fokus för arbetet med social hållbarhet har därför i kommunen blivit på att öka delaktighet, inflytande, tillgång till staden samt på stadens förmåga att hantera den förändring som sker mellan grupper. S2020 fick för detta uppgiften att vara en strategisk arbetsgrupp som genom kompetensutbildning, opinionsbildning, nätverksskapande och initiering av seminarier ska

²² Olsson 2012, 2-6

²³ Mellanrum 2013, 6

²⁴ Brorström 2014, 27-29

fungera som stödfunktion i stadens alla verksamheters arbete med social hållbarhet.²⁵ S2020 är därför idag ett forum där sociala frågor lyfts och där aktörer från olika delar i staden samlas och diskuterar hur den sociala dimensionen ska genomsyra stadens alla förvaltningar, bolag och verksamheter och inte isoleras till vissa områden i staden.²⁶

Göteborgs Stad definierar social hållbarhet i enlighet med tidigare nämnda Sören Olsson. Att ha en rättvis fördelning av välfärden för att bidra till inkludering och delaktighet samt att satsa på en problemlösningskapacitet för att hantera problem och förändringar är vad Göteborg satsar på och vill åstadkomma. Lars Lilled som är enhetschef för S2020 beskriver att detta arbete är en långsiktig, till och med ständigt pågående, process. Han hoppas på att social hållbarhet alltid kommer genomsyra den kommunala planeringen, precis som den ekologiska och ekonomiska gör, och finnas med i årsbudgeten. Precis som forskare menar att social hållbarhet är ett begrepp i ständig utveckling pratar Lilled om det föränderliga i att arbeta med social hållbarhet. Även om det finns fokus och prioriteringar i arbetet säger Lilled att det ständigt dyker upp nya aktörer och frågor som måste få uppmärksamhet och det här gör att processen ständigt pågår och utvecklas.²⁷

Den seminarieserie som S2020 inledde för att få alla delar i kommunen att vara med och prata, diskutera och lyssna om vad social hållbarhet är för dem och för andra och var fokus bör ligga för kommunens arbete framöver kallas Mellanrum. Med Mellanrum har det framkommit att det viktigaste av allt är människors hälsa och barns liv.²⁸ Hur det här ska tas an beskriver Göteborgs Stad är med samarbete och dialog. Det är viktigt att kommunala tjänstemän samt allmänheten ger sin syn på de sociala aspekterna för att ge politikerna bra beslutsunderlag. Det är även viktigt att utvecklingsenheterna inom stadsdelsförvaltningarna ser till att respektive stadsdel arbetar med vad som behövs för att uppnå ett gott liv för så många som möjligt och att de sociala aspekterna är med hela vägen till genomförandet.²⁹ Hur det här i praktiken har nått tjänstemännen och deras arbete kan tänkas påverka hur tjänstemännen hanterar begreppet och hur de ser att denna värdevision kommer att förändra deras arbetssätt.

²⁵ S2020, 2014

²⁶ Perspektiv S2020, 2014

²⁷ Informant Lars Lilled enhetschef S2020, intervju den 9 oktober 2014

²⁸ Mellanrum 2013, 192

²⁹ Perspektiv S2020, 2014

2.3. Social hållbarhet i Malmö

Göteborgs fokus i arbetet med den sociala hållbarheten är mer på kunskap- och dialognivå än på specifika indikatorer att arbeta efter och skiljer sig därför från hur Malmö stad arbetar med social hållbarhet. I Malmö bildades 2010 en kommission för ett socialt hållbart Malmö vilken fick namnet Malmökommissionen. Kommissionens uppdrag från kommunstyrelsen var att ta fram vetenskapligt underbyggda strategier för att minska skillnader i hälsa mellan olika grupper i staden. Direktiven som reglerade uppdraget var att områdena barn och ungas uppväxtvillkor, sociala och ekonomiska villkor samt demokrati och delaktighet skulle vara i fokus. Arbetet med att ta fram strategier för detta gjordes med hjälp av forskare, experter, rapporter och med representanter från bland annat Malmö stad, Region Skåne, civilsamhället och näringslivet. I mars 2013 presenterade kommissionen slutrapporten vilken består av 74 åtgärdsförslag indelade under kategorierna ledarskap och arbetsmetoder, lärande och utbildning, arbete och försörjning, boende och stadsplanering, hälso- och sjukvård samt marknadsföring och spridning, där alla har fokus på de tre regleringsområdena. Åtgärdsförslagen är av olika karaktärer då det handlar både om att förstärka, utveckla, fortsätta samt skapa nytt. Övergripande för alla åtgärdsförslag har kommissionen slagit fast två rekommendationer vilka är; *att etablera en social investeringspolitik som kan utjämna skillnaderna i levnadsvillkor och göra samhällssystemen mer jämlika samt att förändra processenar genom att skapa kunskapsallianser och demokratiserad styrning.*³⁰

I mars 2014 beslutade kommunstyrelsen i Malmö om att fortsätta arbetet utifrån kommissionens rekommendationer och förslag och under 2014 har det påbörjats ett 30-tal utredningsdirektiv för hur arbetet ska implementeras i staden. Malmökommissionens arbete är därför idag avslutat och fokus ligger nu på efterarbetet där bland annat förvaltningar, bolag och civilsamhälle ska ta sig an arbetet för ett socialt hållbart Malmö. En del har redan skett som att Kulturförvaltningen har sänkt avgifter till kulturskolan och att MKB (Malmö kommunala bostadsbolag) har reserverat 100 lägenheter till hemlösa barnfamiljer. Men det sker även större utredningar utifrån direktiv om att utarbeta en handlingsplan för att minska den ekonomiska utsattheten bland barn samt om att utveckla former för samverkan kring social hållbarhet mellan stadens förvaltningar och med representanter från civilsamhället.³¹

³⁰ Det fortsatta arbetet för ett socialt hållbart Malmö 2014

³¹ Malmö stad, 2014

Det som tidigare beskrevs av forskare som svårighet i att greppa social hållbarhet i praktiken verkar Malmö ha lyckats med. Med en gedigen rapport har kommunstyrelsen valt att sätta social hållbarhet i centrum med direktiv och riktlinjer för hur det ska satsas och vad som behövs göras inom kommunens olika delar. Eva Renhammar, f.d. koordinator inom Malmökommissionen, säger att utmaningen för Malmö stad är dock att se till att det faktiskt blir verkstad av kommissionens rapport. Renhammar arbetar idag inom Stadskontoret med uppdraget att stödja, stimulera och följa upp hur förvaltningarna väljer att arbeta med utredningsdirektiven. Det är nämligen mycket upp till var och en att bestämma hur utredningarna, vilka ses som uppdrag, ska fördelas, vilket Renhammar säger är viktigt då social hållbarhet inte ska ses som något vid sidan av, utan det ska in och påverka de ordinarie strukturerna. Därför handlar social hållbarhet i Malmö stad om ett verksamhetsutvecklande arbete där alla delar i kommunen involveras.³² Det här skiljer sig från hur kommunstyrelsen i Göteborg ser på arbetet med social hållbarhet, där fokus mer ligger på att vänta och lyssna in vad de ute i förvaltningarna anser är viktigt innan det ges riktlinjer för social hållbarhet.

³² Informant Eva Renhammar f.d. koordinator i Malmökommissionen, intervju den 3 november 2014

3. Teoretiskt ramverk

I bakgrunden framkom det att Göteborgs Stad har en större inriktning på vision och kunskapsnätverkande än vad Malmö stad idag har där ett stort implementeringsarbete tagit vid. Syftet för denna studie är att fokusera på hur tjänstemän i dessa två kommuner hanterar social hållbarhet och hur de tror att begreppet kommer påverka, eventuellt förändra, deras arbete. För att svara på syfte och frågeställningar behövs ett teoretiskt ramverk, vilket kommer att delas upp utifrån de två frågeställningarna. För att få en ingång till teorierna inleds kapitlet först med forskning om värdestyrning och vad en sådan styrning innebär för de som påverkas av den. Under textens gång kommer det att föras resonemang med kopplingar till studiens frågeställning och syfte. Detta för att i slutet av kapitlet landa i ett analysverktyg som empiriskt ska komma att provas och analyseras.

3.1. *Public value och värdestyrning*

Mark. H. Moore myntade 1995 begreppet *public value* som ett koncept och ramverk för de mångtydiga och komplexa behov och problem som både invånare och beslutsfattare mer och mer har kommit att möta i samhället. Ramverket åsyftar de offentliga värden som har med människors välfärd att göra, exempelvis att öka trygghet och eliminera sociala problem, och det är ofta medborgarna själva som upplever och fastställer när sådana värden är uppnådda.³³ *Public value* åsyftar därmed det allmännas bästa³⁴ och Louise Horner och Will Hutton (2011) beskriver att begreppet därmed är intressant gällande de situationer som uppstår när policymakare ska ta itu med demokratiska problem i samhället. De menar att *public value* kan ses som en slags struktur för hur mer diffusa begrepp kan tas an, som en retorik som visar på hur det pratas om problem idag samt som en styrning där nätverkande är vanligt.³⁵ Ramverket kategoriserar de utmaningar och komplexa val som bland annat chefer i offentliga förvaltningar möter.³⁶ Varför Moore fokuserar på chefer i offentliga förvaltningar är då dessa har en viktig roll i att hantera policyer inom sitt handlingsutrymme, med de tillgångar de har.³⁷

Som nämndes i inledningen fokuserar Cooper och Vargas på politikens betydelse för hur komplexa begrepp hanteras och de gör det med specifikt fokus på hållbarhetsdimensionerna.

³³ Moore 1995, 70-71

³⁴ Whiteside 2011, 75

³⁵ Horner & Hutton 2011, 112-116

³⁶ Moore 1995, 70-71

³⁷ Benington och Moore 2011, 3

De beskriver politisk genomförbarhet som en viktig faktor vid en implementering av hållbarhet, då de som är ansvariga och deltar i implementeringen ofta möter speciella utmaningar i att skapa spänning, uppmärksamhet och stöd för att hållbarhetsarbetet behövs och är viktigt.³⁸ Cooper och Vargas visar därmed hur viktigt det är att fokusera på denna genomförbarhet, då den har stor betydelse för hur just hållbarhetsarbetet blir. Kombinerat med Moores ramverk om *public value* för hur policymakare hanterar sociala problem är det relevant att se hur genomförbarheten gällande social hållbarhet kan se ut.

Både Moore och Cooper och Vargas nämner utmaningar i att implementera det som i denna studie är social hållbarhet. Fokus i denna studie är på tjänstemän och Helena Olofsdotter Stensöta (2014) har fördjupat sig i hur dessa aktörer påverkas av diffusa värdebegrepp. Hon beskriver att styrning med värdebegrepp skapar komplexitet för de förvaltningar som ska ta sig an dem och att det ofta är svårt att veta hur begrepp med diffus innebörd som ska genomsyra en hel verksamhet ska hanteras. Enligt Olofsdotter Stensöta är det därför lätt hänt att tjänstemän åsidosätter dessa värdebegrepp till förmån för ordinarie kärnverksamhet.³⁹ Även Anders Sannerstedt (2001) fördjupar sig i hur tjänstemän hanterar komplexa policyer. Enligt Sannerstedt är tjänstemännens handlingsutrymme centralt då det är inom detta som tjänstemännen bedriver sin profession med att hantera situationer som kräver ständiga prioriteringar och hänsynstaganden.⁴⁰

I denna studie är syftet att undersöka för en ny typ av värdepolicy, som för denna studie benämns värdevision. Hittills har det visats vad den ökade styrningen med komplexa värdebegrepp har inneburit för de som ska genomföra dem i praktiken samt vad social hållbarhet som värdevision till viss del kan ses överensstämma med, nämligen *public value*. Social hållbarhet ska förvisso genomsyra en hel verksamhet, i enlighet med vad Olofsdotter Stensöta beskriver om värdebegrepp, men det är även en vision om att förändra hela kommuner. Göteborg och Malmö kan ses på social hållbarhet i enlighet med det som Moore syftar på med begreppet *public value*, det vill säga ett värde som ska möta de demokratiska problem som återfinns i samhällena, främst de som togs upp i inledningen med socialt utanförskap och ökade klyftor. Enligt vad Olofsdotter Stensöta och Sannerstedt beskriver kan det antas att även social hållbarhet som begrepp skapar komplexitet och

³⁸ Cooper och Vargas 2004, 271-274

³⁹ Olofsdotter Stensöta 2014, 143

⁴⁰ Sannerstedt 2001, 20-26

prioriteringar i tjänstemännens arbete. Noel Whitemore (2014) framställer det som svårt att få *public values* att bli accepterade och förstådda av alla aktörer i offentliga system⁴¹ och det kan därför tänkas att handlingsutrymmet, som av Sannerstedt lyfts som centralt, är viktigt för hur tjänstemän i Göteborg och Malmö förstår och väljer att hantera social hållbarhet. När utgångspunkten är tjänstemän, som med sitt handlingsutrymme är tillämpare och mottagare av policyer, är det enligt Sannerstedt viktigt att börja med implementeringsanalys⁴², varför följande teoretiska ramverk inleds med den teorin.

3.2. Implementeringsteori

Huvudfrågan för denna studie behandlar hur tjänstemän hanterar social hållbarhet i sitt pågående arbete. För att kunna se till denna hantering behövs det först redogöras för hur en policy färdas genom olika system, detta för att så småningom kunna fokusera på vad som påverkar hur en policy faller ut. Implementeringsforskning fokuserar på den process som sker mellan det att en policy upprättas, dess *inputs*, och de slutliga effekterna av den, dess *outputs*. Denna process, kallad policyimplementering, är fylld av komplexitet och Jeffrey L. Pressman och Aaron Wildavsky (1973) visade med sin studie vikten av att belysa denna process för att förstå vad det är som påverkar hur en policy faller ut.⁴³ Paul Berman (1978) beskriver grundformeln i implementering som att ett policybeslut leder till ett specifikt implementeringsprogram som sedermera leder till önskat utfall.⁴⁴ Hur ett beslut leder till ett program och utfall beror till stor del på hur strukturer ser ut, vilka aktörer som ingår samt vad de olika nivåerna i implementeringen har för betydelse. Berman menar att en förståelse för de olika nivåer där en policy ska implementeras, och i vissa fall även förändra en organisation, är viktig för att förstå hur en policy till slut faller ut.⁴⁵

Implementeringsforskningen sätter därmed strålkastarljuset på att de aktörer och strukturer som verkar inom en policyimplementering är betydelsefulla och viktiga att se till. För denna studie är det mer relevant att rikta fokus mot aktörers betydelse i implementeringsprocessen. Sannerstedt visade på att handlingsutrymmet är viktigt och även flera andra implementeringsforskare belyser det som viktig aspekt gällande aktörer. Det är inom detta utrymme som aktörer väljer hur de ska handla och en statsvetare som riktar fokus på detta

⁴¹ Whiteside 2014, 79-81

⁴² Sannerstedt 2001, 25-26

⁴³ Pressman och Wildavsky 1973

⁴⁴ Berman 1978, 1-8

⁴⁵ Berman 1978, 24-27

utrymme är Lennart Lundquist (1987). Han har utvecklat en modell med tre egenskaper för att se till vad som påverkar hur tjänstemän som aktörer handlar inom sitt handlingsutrymme. Dessa tre egenskaper återfinns hos alla aktörer, dock i olika kombinationer, och är *förstå*, *kan*, *vill*.⁴⁶ Kortfattat handlar *förstå* om huruvida tjänstemannen begriper innebörden i policyn⁴⁷, *kan* om resurser och kapaciteter⁴⁸ och om förmågan att fatta beslut och verkställa policyn och *vill* handlar om viljan att verkställa policyn och beror till stor del på normer, mål, värden, preferenser och prioriteringar.⁴⁹

Lundquists modell visar att tjänstemän har ett handlingsutrymme och att de har en viktig roll i att implementera policyer samt att det är mycket som ska till hos tjänstemän gällande deras förståelse, kunskap och vilja för att en policy ska implementeras som det är tänkt från början. Modellen handlar dock mer om förutsättningar än om hur tjänstemän i praktiken tar emot och hanterar policyer. Modellen är därför inte relevant att gå vidare med till analysverktyget men kan ändå vara bra att ha i åtanke, då tjänstemännens förståelse, kunskap och vilja påverkar hur de väljer att hantera social hållbarhet. Handlingsutrymmet är däremot en viktig faktor att gå vidare med och en teori som fokuserar på både handlingsutrymme och strategier är den strategiska implementeringsteorin.

3.3. Strategisk implementering

Strategisk implementering, eller strategisk responsteori som den också kan kallas, är en organisationsteori som fokuserar på de responser och strategier som organisationer svarar med när exempelvis regler, reformer eller nya förväntningar kommer utifrån, i form av en slags yttre påverkan.⁵⁰ Beroende på bland annat hur tvingande den yttre påverkan är samt hur handlingsutrymmet inom organisationerna ser ut kan responser skilja sig åt. Christine Oliver (1991) beskriver att vissa organisationer kan göra motstånd, medan andra gör allt för att följa det nya. Handlingsutrymmet är centralt och innebär enligt Oliver att inte bara organisationer reagerar på olika sätt utan även aktörer inom samma organisation kan reagera med olika typer av respons mot ett yttre tryck eller påverkan.⁵¹ Oliver har utvecklat ett ramverk med fem övergripande strategiska responser som går att dela in efter antingen acceptans eller motstånd. Acceptansstrategierna är *samtycka* och *kompromissa* och motståndsstrategierna är *undvika*,

⁴⁶ Lundquist 1987, 47-49

⁴⁷ Lundquist 1987, 72-76

⁴⁸ Lundquist 1987, 33

⁴⁹ Lundquist 1987, 72-78

⁵⁰ Andrews, Rhys, Boyne, George A., Law, Jennifer och Walker, Richard M. 2011, 643

⁵¹ Oliver 1991

trotsa samt *manipulera*. Inom varje kategori återfinns det vardera tre taktiker för hur organisationer handlar.⁵²

Eftersom att fokus är att undersöka tjänstemän i kommunala förvaltningar är det intressant att se till strategisk implementering som också gör det. Oliver fokuserar till viss del på offentliga organisationer i sitt ramverk och nämner att dessa organisationer ofta möter oförenliga krav från högre nivåer å ena sidan och medborgarna å andra sidan.⁵³ Andra forskare inom strategisk implementering har dock beskrivit Olivers ramverk som svårt att applicera på hur offentliga organisationer i praktiken reagerar på offentliga policyer.⁵⁴ Rhys Andrews, George A. Boyne, Jennifer Law och Richard M. Walker (2011) förklarar i sin studie att det inte går att urskilja endast en strategi för hur offentliga organisationer handlar. Dessa organisationer får ofta komplexa och dåligt definierade mål till sig och det råder även ofta en multidimensionalitet i utförandet, där flera aktörer och strukturer är involverade.⁵⁵

Även Magnus Frostenson (2014) beskriver att det inte går att urskilja enskilda strategier på det sätt som Oliver gör. Oliver delar i sitt ramverk upp de ovan nämnda strategierna i antingen aktiva eller passiva gällande deras motstånd eller acceptans. Enligt Frostenson kan strategierna däremot inte ses som antingen aktiva eller passiva utan istället kan de förstås i grader av aktiv eller passiv. Han redogör för detta genom att, utifrån Olivers ramverk, kategorisera upp fyra olika strategier; *förberedelse*, *nödlösning*, *motverkan* samt *vänta och se*.⁵⁶ Frostenson fokuserar också på aktörer, tjänstemän, inom offentliga organisationer och tar upp att strategier uppstår mellan tjänstemännens handlingsutrymme och prioriteringar å ena sidan och avsikten med policyn å andra sidan. Frostenson utvecklar därmed Olivers teori när han beskriver att en policys implementering utmanas av de intressen, resurser och ambitioner som ryms, inte bara inom organisationens, utan även inom tjänstemännens handlingsutrymme.⁵⁷

I sin studie delar Frostenson upp sina kategoriseringar i att *förberedelse* och *nödlösning* är accepterande, där den första är aktiv och den andra är passiv i agerandet. *Motverkan* samt *vänta och se* är istället motståndsstrategier, den första är aktiv i sitt motstånd medan den andra

⁵² Oliver 1991, 145-151

⁵³ Oliver 1991, 147

⁵⁴ Clemens och Douglas 2005, 1205

⁵⁵ Andrews, Rhys, Boyne, George A., Law, Jennifer och Walker, Richard M. 2011, 662-664

⁵⁶ Frostenson 2014, 49-51

⁵⁷ Frostenson 2014, 65-66

är passiv. Mer fördjupat innebär *förberedelse* att aktivt acceptera och ta sig an en ny policy genom att på plats i organisationen kompetensinventera, prioritera, kartlägga eller skriva handlingsplaner. Denna typ av strategi kräver ofta att resurser i form av tid och pengar tas från den egna organisationen. *Nödlösning* är även den en accepterande strategi men är som nämnt, i motsats till förberedelse, istället passiv. Nödlösning sker till exempel då organisationer försöker förverkliga en policy utan att ta resurser till det. Det kan råda brist på resurser i form av tid, pengar eller kompetens eller vara så att den nya policyn står i konflikt med andra prioriteringar som råder inom organisationen. Det här resulterar ofta i nödlösningar som exempelvis övergångsbestämmelser eller egenskapade lösningar för att på pappret säga att det nya följs.⁵⁸ Det här kan ses i likhet med det som i inledningen beskrevs som en symbolpolitik.

Motverka är en aktiv motståndstrategi där organisationen uttryckligen tar avstånd från det nya, exempelvis genom att skriva en egen policy som går tväremot den nya. Frostenson beskriver hur det ofta är svårt att hitta rena motverkande strategier, framförallt inom offentliga organisationer. Men att handla efter egenintresse som inte är i enlighet med nya riktlinjer kan också ses som motverkande strategi. Även här går det att se en tydlig ovilja att ta kostnader eller de åtgärder som krävs för att genomföra det nya. Viktigt att förtydliga är dock att det inte rör sig om en aktiv mobilisering utan snarare om medvetna prioriteringar som försvårar genomförandet av den nya policyn. Den andra motståndsstrategin, *vänta och se*, är istället av passiv karaktär. Att vänta och se innebär att undvika eller avstå från att organisera förrän det är absolut nödvändigt. Det kan bero på resursbrist, en reformtrötthet, en skepsis om den praktiska hanteringen och/eller oklarhet om vad exempelvis en ny reform eller policy innebär. Frostenson beskriver att en brist på kunskap om det nya lätt leder till ett passivt motstånd i form av inställningen att ju längre tid det drar ut på tiden innan en organisatorisk respons krävs, desto bättre.⁵⁹

I sin artikel fokuserar Frostenson på offentliga organisationer med skolans rektorer och lärare som utgångspunkt. Han undersöker hur dessa tjänstemän hanterar kravet på lärarlegitimation och ställer sig frågan vad de strategiska åtgärderna får för betydelse och konsekvenser för, i detta fall, skolans verksamhet och arbete. Att en organisation ser sig som till exempel förberedande och är villig att prioritera och ta egna resurser i anspråk kan innebära en risk. Frostenson beskriver att om inte verksamhetsnivån har tillräcklig kunskap eller tillräckliga

⁵⁸ Frostenson 2014, 53-59

⁵⁹ Frostenson 2014, 59-62

resurser för vad som krävs kan det i slutändan istället tendera att leda till strategierna nödlösning eller vänta och se⁶⁰, vilket även kan ses vara i likhet med Lundquists modell *förstå, kan, vill*. Eftersom att handlingsutrymmet är centralt i Frostensons teori och hans modell är utvecklad för offentliga organisationer, dras slutsatsen att den går att applicera på hur tjänstemän i kommunala förvaltningar hanterar social hållbarhet som värdevision. Det är därmed relevant att ha den som en komponent i analysverktyget.

Frostenson fokuserar på lärare och rektorer, vilka är exempel på de aktörer som Michael Lipsky (1980) gett det erkända begreppet *street-level bureaucrats*, som på svenska kan översättas till gräsrotsbyråkrater. Detta begrepp avser de personer som arbetar inom de myndigheter, institutioner och verksamheter som allmänheten kommer i kontakt med i sin vardag. Dessa personer har därmed den sista påverkan i hur en policy faller ut.⁶¹ Peter J. May och Søren C. Winter (2009) beskriver att hur den slutliga implementeringen hos gräsrotsbyråkraterna blir påverkas av hur de får policyn till sig. De menar att en översättning av policyer som sker på en högre nivå påverkar gräsrotsbyråkraternas handlingar.⁶² På nivån över dessa gräsrotsbyråkrater återfinns tjänstemän i de kommunala förvaltningarna och det kan antas att för att det ska till förändring hos gräsrotsbyråkraterna behövs det även förändring hos tjänstemännen. Översättningsteori är en teori som, i likhet med strategisk implementering, fokuserar på hur aktörer inom sitt handlingsutrymme tar emot och översätter idéer om förändring i sitt pågående arbete. Det som gör teorin relevant att gå vidare med är att den också tar fasta på vilken typ av förändring som sker utifrån hur aktörerna väljer att hantera det nya som kommer till dem.⁶³

3.4. Översättningsteori

Enligt Barbara Czarniawska och Bernhard Joerges (1996) handlar översättningsteori om hur idéer om förändring färdas från ett ställe till ett annat, där de tas emot och omvandlas i olika lokala kontexter. De beskriver en process där idén från det att den har blivit ett objekt översätts till en praktik och sedermera, i vissa fall, skapar en stabilisering av ny praktik. Med att lyfta denna process vill Czarniawska och Joerges framförallt lägga fokus på de lokala nivåernas handlingar som avgörande för hur en idé översätts och omsätts till praktik. De beskriver hur både det som översätts och den som översätter alltid förändras. Hur

⁶⁰ Frostenson 2014, 62-64

⁶¹ Lipsky 2010, xi

⁶² May och Winter 2009, 453-455

⁶³ Czarniawska och Joerges 1996, 23-26

förändringen ser ut kan dock skilja sig åt⁶⁴ och för denna studiens relevans fokuseras det nedan på olika översättningsprocesser och beteenden gällande den offentliga förvaltningen.

Czarniawska och Jeorges har utvecklat tre integreringsmönster för hur nya idéer sammanförs med gamla vanor, vilka är *assimilering*, *särkoppling* och *transformering*.⁶⁵ Den förstnämnda, *assimilering*, innebär att policyn anpassas efter rådande verksamhet och att verksamhetens innehåll inte förändras i det större.⁶⁶ *Särkoppling* innebär att policyn har aktiverats i organisationen men utan att helt ha integrerats i den vardagliga praktiken, det vill säga att de nya idéerna särkopplas från kärnverksamheten och det sker ingen större förändring för deras vanliga arbetssätt. Särkoppling, beskriver Czarniawska och Joerges, uppkommer ofta när det finns diskrepans mellan å ena sidan formulerade mål på högre nivå och å andra sidan kompetens, mål och strategier på lägre nivå. Som exempel på när sådan diskrepans kan uppstå är när nya mål står i konflikt med befintliga mål för verksamheten. Det sista integreringsmönstret är *transformering* och med det menas en integrering av det nya fullt ut, det vill säga att verksamheten anpassas efter policyn.⁶⁷ Transformering har bäst förutsättningar att lyckas när många aktörer involveras och deltar i processen samt när det nya inte liknar det befintliga för mycket – påminner den nya idén om ett redan pågående arbete sker ju ingen förändring beskriver Czarniawska och Joerges.⁶⁸ Assimilering och särkoppling sker framförallt när aktörer på lokala nivåer inte sätter sig in i de nya frågorna ordentligt.⁶⁹ En risk för att detta ska ske är när det löpande kommer nya policyer och prioriteringar som ska sätta igång nya förändringar. Ulla Eriksson-Zetterquist och David Renemark (2011) tar upp att det sällan finns vare sig tid eller pengar för att ta sig an sådana ständigt nya förändringsmetoder vilket lätt gör att fokus istället blir på att få verksamheten att fungera som vanligt.⁷⁰

Att ”göra som man brukar” är en organisationskultur som Eva Mark (2007) beskriver som stark när yttre krav, från exempelvis staten, möter interna strukturer inom verksamheter. Strukturerna kan vara vanor, syn på ledarskap, motstånd men kan även vara krav på en förändring. Hur strukturerna ser ut påverkar vad organisationer väljer att översätta. Att

⁶⁴ Czarniawska och Joerges 1996, 23-26

⁶⁵ Wittbom 2009, 42

⁶⁶ Wittbom 2009, 196

⁶⁷ Wittbom 2009, 35-46

⁶⁸ Czarniawska och Joerges 1996, 28-32

⁶⁹ Wittbom 2009, 42

⁷⁰ Eriksson-Zetterquist och Renemark 2011, 139

översätta är nämligen att ständigt sortera och i detta sorterande sker därmed organisationers tolkning av de yttre kraven. Mark nämner två typer av förändringsarbete som sker med tolkningen, vilka är *systembevarande* samt *systemförändrande*. Den förstnämnda, *systembevarande*, innebär att det yttre kravet på förändring anpassas efter verksamheten medan det andra *systemförändrande* perspektivet innebär att grunden i verksamheten anpassas och förändras efter det nya. Som det tidigare nämndes är att ”göra som man brukar” en stark norm som ofta fungerar som förändringsmotstånd men Mark beskriver denna norm som att den också ger en organisation eller verksamhet stabilitet och blir därför viktig att värna om.⁷¹

Även Carina Löfström (2003) lyfter i sin avhandling hur vanor som präglar ett arbete både möjliggör och begränsar huruvida dessa vanor kan förändras. Tröghet och tålmod är därför två viktiga faktorer när nytt färdas och översätts.⁷² Med det här menar Löfström att det tar tid för organisationer att göra en självreflektion, vilket är nödvändigt för att en förändring ska ske. Vid en självreflektion ifrågasätts nämligen vanor inifrån organisationer.⁷³ I sin avhandling fokuserar Löfström på hur medarbetare på olika nivåer inom Posten har hanterat de nya arbetssätt som stora omorganisationer har inneburit och för det använder hon sig av tre översättningsmodeller; *refusering*, *selektiv integrering* samt *integrering*. *Integrering* innebär att vanor integreras med nya idéer och att arbetssättet därmed förändras, medan *refusering* innebär motsatsen, det vill säga att idén förkastas. Löfström beskriver att även om en idé förkastas har det ändå skett en översättning, annars skulle den inte kunna uppfattas som ogenomförbar. Modellen *selektiv integrering* innebär att endast valda delar av idéerna integreras vilket ger en viss förändring.⁷⁴

Inför analysverktyget kan översättningsteorin ses som kompletterande till den strategiska implementeringsteorin. Båda teorierna fokuserar på olika former av hantering i att ta emot nytt men översättningsteorin kopplar även till hur det kommer att påverka och förändra arbetet och verksamheten. För att kunna presentera ett analysverktyg behövs det först redogöras för vilka delar av översättningsteorin som är relevanta att föra vidare. De ovan nämnda teoretikerna använder olika begrepp som till mångt och mycket innebär samma typ av hantering och förändring. Assimilering och systembevarande innebär båda två att den nya policyn eller idén anpassas efter verksamheten och ingen större förändring av arbetet sker.

⁷¹ Mark 2007, 19-27

⁷² Löfström 2003, 177-182

⁷³ Löfström 2003, 194-195

⁷⁴ Löfström 2003, 167-168

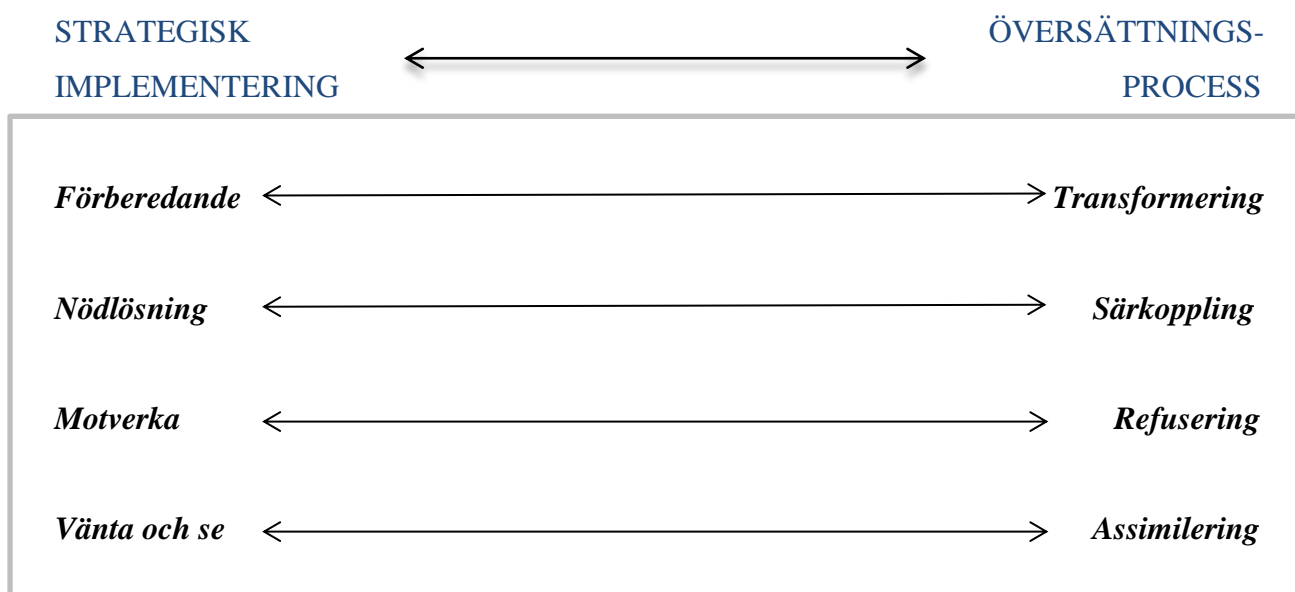
Transformerering, systemförändrande och integrering står istället för att verksamheten och det pågående arbetet förändras efter det nya som kommer och det nya integreras fullt ut i verksamheten. Även särkoppling och selektiv integrering kan ses höra ihop, då det innebär liknande förändringar av dels att den nya policyn inte integreras fullt ut i den vardagliga praktiken, dels att policyn särkopplas från kärnverksamheten, dels att endast valda delar integreras. Till sist är det endast Löfström som beskriver en översättningsprocess där organisationen aktivt tar motstånd till det nya, nämligen refusering, vilken också är relevant att ta med till analysverktyget. Till studiens analysverktyg kommer därför följande begrepp för översättningsteorin att användas; transformering, särkoppling, assimilering och refusering.

3.5. Analysverktyg

För att undersöka hur tjänstemän i kommunala förvaltningar hanterar social hållbarhet som värdevision behövs ett analysverktyg. Som Andrews et al. beskrev är offentliga verksamheter komplexa med mål som ofta är otydligt definierade och med flera olika aktörer involverade i implementeringsprocesser. Det är därmed svårt att urskilja en ensam implementeringsstil eller strategi för hur policyer tas an. Det här gör att ett analysverktyg med olika delar är relevant för studiens syfte. Även om social hållbarhet inte är ett mål är det ett komplext begrepp och som det beskrevs i början av teorikapitlet är sådana begrepp svåra för tjänstemän att hantera och få sina arbetssätt genomsyrade med. För att därför kunna svara på studiens problemformulering kommer det skapade analysverktyget ha två komponenter som samverkar. Huvudfrågan lyder hur tjänstemän i Göteborgs Stad respektive Malmö stad hanterar social hållbarhet som en övergripande värdevision. För det kan konkreta strategier som underlag användas och därför utgörs ena komponenten av strategisk implementeringsteori med kriterierna *förberedande*, *nödlösning*, *motverka* och *vänta och se*.

Underfrågan i problemformuleringen handlar om huruvida tjänstemännen hanterar social hållbarhet i relation till deras befintliga arbete och hur de ser på att deras arbete kommer att påverkas, eventuellt förändras, av begreppet. En översättningsprocess förändrar både det som översätts och den som översätter, men hur det förändrar, skiljer sig åt. Med hjälp av översättningsteorin och kriterierna *transformering*, *särkoppling*, *refusering* och *assimilering* går det att undersöka hur tjänstemännen tror att deras arbete kommer förändras med hur de hanterar social hållbarhet. Det kan därför antas att de olika strategierna samverkar med olika översättningsprocesser och utifrån det har analysverktyget skapats. Verktöget är till för att analysera hur tjänstemän inom offentliga förvaltningar hanterar värdevisioner i sitt pågående

arbete och hur de ser på att det kommer att påverka, alternativt förändra, deras arbetssätt och ser ut som följer.



Figur 1. Analysverktyg gjort på teoretiska slutsatser.

De dubbelriktade pilarna visar, som ovan nämndes, att strategierna och översättningsprocesserna samverkar. Med det menat att det inte är så enkelt som att en viss strategi leder till en viss översättnings- och förändringsprocess. En förändringsprocess är i praktiken inte frånskild en hantering utan hur tjänstemän ser på förändring kan även i sig vara strategin. Översättningsteorin behandlar också beteenden för hur policyer översätts och är därmed kompletterande till den strategiska implementeringen. Utifrån teoretiska slutsatser har, som det i analysverktyget visats, strategier och översättningsprocesser kopplats ihop, för vilka det redogörs i kommande stycken.

Den första översättningsprocessen, transformerering, innebär att social hållbarhet kopplas ihop med kärnverksamheten och integreras fullt ut i verksamheten så att det även förändrar arbetssättet, vilket kan relateras till en förberedande strategi. Om tjänstemännen aktivt söker upp social hållbarhet, prioriterar för att arbeta med det och ser positivt på att ta egna resurser i bruk gör det att social hållbarhet som värdevision kan komma att förändra tjänstemännens arbetssätt. Både förberedande strategi och transformerering är aktivt accepterande processer.

Om en särkoppling sker innebär det att social hållbarhet läggs som en ny del på det befintliga arbetet eller vid sidan av, det vill säga det tas an men det kopplas inte ihop med

kärnverksamheten. Detta innebär att endast en viss förändring sker, som inte påverkar arbetsgången i det stora hela. Särkoppling kan ses som en passivt accepterande förändring och kan ses höra ihop med nödlösningstrategi, som även den är passivt accepterande. Denna strategi innebär att tjänstemännen ser positivt på social hållbarhet men har svårt eller inte vill ta egna resurser för att arbeta med det. Det här kan leda till egenskapade lösningar för att på pappret säga att det nya följs.

Med en motverkande strategi tas ett aktivt motstånd gentemot att förändra efter social hållbarhet. Att göra medvetna prioriteringar för att låta egenintresset styra mer än riktlinjer för social hållbarhet kan ses höra ihop med översättningsprocessen refusering. Refusering innebär också ett aktivt motstånd mot det nya och att ingen förändring i arbetssättet kommer ske. Däremot skulle en förändring kunna ske åt ett annat håll, det vill säga efter de medvetna prioriteringar som stärker egenintresset. Motverka och refusering är därmed aktiva motståndprocesser.

Strategin vänta och se är också en motståndstrategi men är mer passiv i sin karaktär vilket även översättningsprocessen assimilering kan ses vara. En assimilering innebär att social hållbarhet anpassas efter befintligt arbetssätt och att det är mer social hållbarhet som förändras och anpassas än tjänstemannens arbete. Med en assimilering görs det ett motstånd, men inget aktivt, vilket gör att strategin vänta och se kan ses samverka med assimilering. Att vänta och se och inte aktivt söka upp social hållbarhet är också att undvika att ta sig an social hållbarhet. Båda två är därmed passiva motståndprocesser.

De här dragna teoretiska slutsatserna ska empiriskt prövas med hjälp av det resultat som samlas in, presenteras och analyseras i kapitlen resultatanalys och sammanfattande diskussion.

4. Tillvägagångssätt

I denna del av studien fokuseras det på studiens design samt hur materialet för att svara på syfte och frågeställningar har samlats in. Det förs genom hela kapitlet direkta kopplingar mellan studien och teorin, vilket innebär att en diskussion kring tillvägagångssättet förs under textens gång.

4.1. Studiens design

Fokus för denna studie är att bidra med kunskap till hur tjänstemän hanterar värdevisioner, en ny typ av värdepolicy. Fokus för studien är vidare att se hur tjänstemän ser att en sådan värdevision påverkar, eventuellt förändrar, deras arbete jämfört med hur de arbetar för dessa frågor idag. I denna studie används social hållbarhet som ett fall av värdevision, detta för att få en fördjupad kunskap i hur en värdevision kan hanteras i praktiken. Genom att lägga fokus på social hållbarhet, som är ett aktuellt begrepp, och med det förklara hur det begreppet hanteras och ger för påverkan i praktiken kan denna studie ses vara en fallstudie, med designen av en enfallstudie.⁷⁵ Robert K. Yin (2007) beskriver fallstudie som en empirisk undersökning som, med utgång ur teoretiska hypoteser, studerar en aktuell företeelse i dess verkliga kontext. Det här innebär att både kontext och teori har en viktig betydelse för det fall som ska studeras.⁷⁶ Det här innebär även att studien har en abduktiv ansats, då jag i studien utgår från empiri – tjänstemäns faktiska hantering och syn på förändring – men använder mig av teori för att tolka empirin. Alvesson och Sköldberg (2008) beskriver att en abduktiv ansats ofta används vid fallstudier och även ofta med en teoretisk modell.⁷⁷

Det har i denna studie utvecklats ett analysverktyg utifrån teorier, vilket används för att svara på studiens frågeställningar.⁷⁸ Denna studie är därför även av teoriutvecklande karaktär och Yin beskriver att studier med enfallsdesign lämpar sig vid en sådan utveckling av teori samt när fallet är ett typiskt fall med syfte att fånga och beskriva en situation.⁷⁹ Teorierna som ligger till grund för denna studies analysverktyg är strategisk implementeringsteori och översättningsteori, båda med respektive fyra kriterier som diskuterades fram i föregående

⁷⁵ Yin 2007, s. 9-15

⁷⁶ Yin 2007, 29-32

⁷⁷ Alvesson & Sköldberg 2008, 54-57

⁷⁸ Denk 2002, 12-14

⁷⁹ Yin 2007, 60-64

teorikapitel. Att empiriskt pröva det teoretiska analysverktyget gör att det går att se huruvida verktyget gäller samt huruvida det kan utvecklas vidare.⁸⁰

För att vidare kunna undersöka för social hållbarhet används i denna studie tjänstemän i Göteborgs Stad och Malmö stad som analysenheter.⁸¹ Genom att använda flera analysenheter fås en fördjupad beskrivning och förklaring till hur social hållbarhet kan hanteras och förändra, men det provas också huruvida studiens analysverktyg kan gälla hos flera tjänstemän.⁸² Med det teoretiska ramverket kommer jag i den sammanfattande diskussionen dra slutsatser om empirin kopplat till teorin, vilket innebär att jag kommer varva teori och empiri om vartannat. Det här stärker en abduktiv ansats, enligt Alvesson och Sköldberg.⁸³

Genom att se social hållbarhet som fall av värdevision och samla in empiri via tjänstemän i Göteborgs Stad och Malmö stad går det inte att dra generaliserande slutsatser om den empiri som presenteras och analyseras. Med en fallstudie är inte fokus att göra sådana empiriska generaliseringar heller, utan fokus är att bidra med kunskap om en företeelse. Med social hållbarhet som fall vill jag, med denna studie, bidra med ökad kunskap till hur värdevisioner i praktiken kan komma att implementeras. Det ska därför tänkas på vid behandling av denna studie, att den analys, diskussion och slutsatser som görs gäller de tjänstemän som för denna studie har intervjuats. När det hänvisas till tjänstemännen under studiens kommande delar är det därför de intervjuade tjänstemännen som åsyftas, och inte alla tjänstemän generellt. Även om inte studien syftar till empiriska generaliseringar kan den ses syfta till teoretiska generaliseringar, då det har skapats ett teoretiskt härledd analysverktyg som empiriskt ska provas.⁸⁴

4.2. Metod och datainsamling

4.2.1. Intervjuer och urval

För att samla in material om social hållbarhet, både för att få en fördjupad kunskap och bidra med kunskap om fallet, har jag valt att använda intervjuer som metod. Med intervjuer går det att få en fördjupad kunskap om en relativt obekant företeelse, vilket enligt Yin är viktigt vid

⁸⁰ Metodpraktikan, min gamla 23-26

⁸¹ Yin 2007, 64

⁸² Denk 2002, 38-42

⁸³ Alvesson & Sköldberg 2008, 54-57

⁸⁴ Yin 2007, 51-53

fallstudier.⁸⁵ Det finns två slags intervjuer; informantintervju respektive respondentintervju. Med den förstnämnda intervjun är fokus på att få reda på unik kunskap, vilket gör att dessa intervjuer ofta är med specifikt utvalda personer. I den andra, respondentintervjun, är det lättare att ersätta en person med en annan, då syftet är att samla kunskap och material från en viss kategori människor, som bestäms utifrån studiens urvalskriterier. Peter Esaiasson, Mikael Gilljam, Henrik Oscarsson och Lena Wängnerud (2012) beskriver att intervjuer med respondenter bygger på att få reda på människors uppfattningar eller föreställningar om olika företeelser. Här finns ingen källkritik och inget som är sant eller falskt, utan det som sägs är det som sedermera ska analyseras och tolkas, i denna studie med ett analysverktyg till hjälp.⁸⁶

Att intervju om social hållbarhet som är ett begrepp alla förväntas arbeta med, samt anse vara viktigt att arbeta med, innebär att svaren i en intervju kan riskera att bli tillrättalagda. Tjänstemännen behöver inte heller tala sanning om hur social hållbarhet har påverkat dem, vilket innebar att jag under intervjuerna, till viss del, behövde vara kritisk till det de sa. Jag tycker ändå att intervju är en bra metod för denna studie, då jag med intervjuer både kan få fördjupad kunskap samt få möjlighet att ställa följdfrågor, vilket gör att en större bild kring tjänstemännens faktiska hantering kan fås. Enligt Yin är det viktigt att vara flexibel och anpassningsbar under intervjun och lyssna in vad respondenterna säger, för att kritiskt kunna ställa följdfrågor och få fördjupade svar. Det kan även tilläggas att med öppna frågor och lyssna in vad den intervjuade säger, undviker jag att ställa frågor som bekräftar eller stödjer mina, eventuellt, förutfattade meningar.⁸⁷

Urvalet för denna studie har varit tjänstemän som arbetar som chefer långt ner i kommunala förvaltningar, det vill säga de tjänstemän som närmast under sig har verksamheter ute i kommunerna. Då urvalet har samlats in i två kommuner ville jag vidare ha intervjuer med tjänstemän som arbetar med liknande områden. Esaiasson, Gilljam, Oscarsson och Wängnerud beskriver att den som gör studien ofta, redan på förhand, har en uppfattning om vilka de viktigaste personerna är, men att ursprungsurvalet kan behöva kompletteras.⁸⁸ För att bestämma studiens urvalskriterier använde jag mig av dels material om hur Göteborg respektive Malmö arbetar med social hållbarhet, dels två informantintervjuer som jag genomförde. Intervjuerna var med en ansvarig inom S2020 i Göteborg och med en ansvarig

⁸⁵ Yin 2007, 88-86

⁸⁶ Esaiasson, Gilljam, Oscarsson och Wängnerud 2012, 291-292

⁸⁷ Yin 2007, 88-86

⁸⁸ Esaiasson, Gilljam, Oscarsson och Wängnerud 2012, 258

inom Malmökommissionen i Malmö. Med materialet såg jag att stort fokus lagts på barn och unga i båda kommunerna och med intervjuerna fick jag fördjupad kunskap och inblick i kommunerna har tagit sig an social hållbarhet och arbetat med det. Esaiasson, Gilljam, Oscarsson och Wängnerud beskriver att informantintervjuer är bra för att exempelvis kartlägga en situation.⁸⁹

Informanterna gav mig även vidare kontaktuppgifter till tjänstemän i de kommunala förvaltningarna. Kontaktuppgifterna var till högre chefer och via dem fick jag sedan mailadresser till lägre förvaltningschefer som jag tog kontakt med. Detta urval där en person hänvisar till en annan och så vidare kallas för snöbollsurval och är, enligt Martyn Denscombe (2009), en effektiv teknik för att lätt få tag på flera personer. Med det urvalet var det också lättare för mig att komma i kontakt med tjänstemän, vilka är väldigt uppbokade personer. Genom att säga att en person föreslagit honom eller henne upplevdes det som att de ville ställa upp på en intervju med mig.⁹⁰ Det gäller dock att vid ett snöbollsurval ändå se till att det blir tjänstemän jag vill intervjua och att det inte leder till ett bekvämlighetsurval. Utifrån att jag bestämt mig för att intervjua tjänstemän som främst arbetar med barn och unga på olika sätt hade jag vissa kriterier när jag fick mailadresser.⁹¹ Det kan vidare anses att tjänstemännens garanti om anonymitet påverkas i ett snöbollsurval. Jag fick däremot ett flertal mailadresser av mina så kallade kontaktpersoner, vilket har gjort att de som ställt upp på intervju för min studie inte kan spåras samt att jag berättade i början av varje intervju att både deras namn och förvaltning inte kommer att stå med i studien.⁹²

Urvalsprocessen resulterade i att jag genomförde nio respondentintervjuer med tjänstemän på cirka en timme vardera. De tjänstemän som jag har intervjuat i Göteborg arbetar som områdeschef för kultur och fritid, grundskola samt förskola i respektive stadsdelsförvaltningar. Jag har även intervjuat en utvecklingschef i en stadsdelsförvaltning i Göteborgs Stad, detta för att undersöka om social hållbarhet hanteras på ett annat sätt på en högre nivå. I Malmö har jag intervjuat en utbildningschef inom grundskoleförvaltningen, två utbildningschefer inom förskoleförvaltningen samt en enhetschef för IOF, individ och familjeomsorg, i en stadsområdesförvaltning. Utifrån samma anledning som jag har intervjuat en utvecklingschef i Göteborg har jag i Malmö intervjuat en direktör för en av de tre

⁸⁹ Esaiasson, Gilljam, Oscarsson och Wängnerud 2012, 263

⁹⁰ Denscombe 2009, 38

⁹¹ Yin 2013, 93

⁹² Yin 2013, 257

skolförvaltningarna; förskole-, grundskole- eller gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen. Dessa nio tjänstemän utgör därmed underlaget för det resultat som sammanställs och analyseras i denna studie och för att försäkra deras anonymitet benämns de som A, B, C och så vidare till och med I.

Under en intervju är det även viktigt att tänka på att det inte är ett samtal mellan två likställda parter, då det är jag som definierar och kontrollerar situationen. Det är även jag som presenterar ämnet och kritiskt följer upp vad den intervjuade tjänstemännen svarar. Jag har försökt göra det utifrån att försöka få tjänstemännen att känna sig bekväma med intervjun och att det var de som skulle berätta för mig hur de ser på social hållbarhet, inte hur jag ser på det. Ju mer intervjuerna gick, ju mer märkte jag att de kom igång med att börja prata och det var då lättare att ställa följdfrågor.⁹³

4.2.2. Intervjuguide

Inför intervjuerna utformade jag en intervjuguide indelad i teman efter analysverktygets delar. Med teman i guiden har jag öppnat upp för respondenterna att själva utveckla och fundera än att jag styr svaren med för snäva frågor. Då analysverktyget är utformat för att kunna svara på studiens syfte och frågeställning vet jag att även intervjuguiden ställer rätt frågor för undersökningen.⁹⁴ För att ytterligare försäkra mig om det, samt att om frågorna var begripliga och kan svaras på, såg jag även min första intervju som en pilotintervju. Efter den intervjun omformade jag intervjuguiden något och den ”nya” intervjuguiden fick sedan stå mall för alla resterande intervjuer, både med tjänstemännen i Göteborgs Stad och med de i Malmö stad.⁹⁵ Intervjuguiden presenteras i bilaga 1 i studien.

4.2.3. Arbetet efter intervjuerna

Efter att ha formulerat intervjuguide och genomfört intervjuerna har jag gjort en transkribering, kodning och analys av intervjuerna. Kvale och Brinkmann (2014) beskriver att genom en intervjus utskrift struktureras samtalet, vilket ger en inledning till en analytisk process.⁹⁶ Jag valde att transkribera intervjuerna ordagrant, även med att anteckna mindre ord samt när respondenten gjorde uppehåll i sina meningar. Detta då jag ville försäkra mig om att inte missa något som sedan kan vara avgörande för hur jag läser den utskrivna

⁹³ Kvale & Brinkmann 2014, 19-23

⁹⁴ Esaiasson, Gilljam, Oscarsson och Wängnerud 2012, 264-267

⁹⁵ Esaiasson, Gilljam, Oscarsson och Wängnerud 2012, 244

⁹⁶ Kvale & Brinkmann 2014, 220

transkriberingen. Det här beskriver Kvale och Brinkmann stärker transkriberingens, och i slutändan hela studiens, reliabilitet.⁹⁷

De transkriberade intervjuerna har jag sedermera kodat efter analysverktygets delar, både för att jag lätt fick överblick på intervjuerna och för att jag i studiens resultatanalys lätt kan göra kopplingar till analysverktyget.

⁹⁷ Kvale & Brinkmann 2014, 224-227

5. Resultatanalys

I detta kapitel presenteras resultatet samtidigt som det analyseras utifrån det teoretiska ramverket med det framtagna analysverktyget. Först redogörs vilka som är respondenter med en kort beskrivning av deras arbeten för att sedan följas av hur de kortfattat tolkar social hållbarhet. Efter det förklaras hur de hanterar social hållbarhet och ser på en eventuell förändring. Svaren från tjänstemännen i Göteborg respektive Malmö kommer att varvas, för att emellanåt jämföras i sammanfattningar.

5.1. Respondenterna

Respondenterna som intervjuats och som är underlag till denna studie återges i tabellen nedan. I den tas det upp vilken typ av tjänsteman de är, det vill säga vilken position och titel de har, samt vilken kommun de arbetar inom.

Respondenter	Tjänstemannatitel	Kommun
A	Utvecklingschef i en stadsdel	Göteborg
B	Områdeschef, grundskola	Göteborg
C	Områdeschef, förskola	Göteborg
D	Områdeschef, kultur och fritid	Göteborg
E	Direktör för en skolförvaltning	Malmö
F	Utbildningschef, grundskola	Malmö
G	Utbildningschef, förskola	Malmö
H	Utbildningschef, förskola	Malmö
I	Enhetschef för IOF i ett stadsområde	Malmö

5.1.1. Respondenterna i Göteborgs Stad

A som är utvecklingschef i en stadsdelsförvaltning i Göteborgs stad är involverad i flera olika styr- och ledningsgrupper med både S2020 och med andra chefs och förvaltningsdirektörer inom kommunen. A sitter på en högre nivå inom sin stadsdelsförvaltning än vad B, C och D gör. B är områdeschef för grundskolorna i en stadsdelsförvaltning och C är områdeschef för förskolor. Både B och C ska förhålla sig till dels det statliga uppdraget med kurs- och läroplaner som är riktade till rektorerna och förskolecheferna, dels det kommunala uppdraget med planer och målbilder från kommunens och stadsdelsnämndens politiker. B och C har därför rektorer respektive förskolechefer under sig och sektorchefer och förvaltningsledning

över sig. Även D, som är områdeschef för kultur och fritid i en stadsdelsförvaltning, har chefer över sig, två enhetschefer, samt runt 35 stycken medarbetare under sig. I kultur och fritidsområdet ingår till största del ansvar för bibliotek och ungdomsverksamhet i stadsdelen.

5.1.2. Respondenterna i Malmö stad

I Malmö arbetar merparten av respondenterna inom skolförvaltningarna. E, till att börja med, är direktör för en av de tre skolförvaltningarna som finns i staden; förskole-, grundskole- eller gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen. I sitt arbete ansvarar E främst för utbildningschefer inom förvaltningen och rektorer/förskolechefer ute i verksamheterna. E har därför en högre position än F, G, H och I. F som är utbildningschef inom grundskoleförvaltningen ansvarar för cirka 15 skolor med tillhörande rektorer. G och H är båda utbildningschefer inom förskoleförvaltningen och ansvarar för ungefär 15 förskolechefer, 30 förskolor, 450 anställda och 1000 barn var. Precis som utbildningscheferna i Göteborg ska F, G, H, och till viss del även E, förhålla sig till både den statliga läroplanen och till direktiv från den kommunala politiska ledningen. Till sist arbetar I som enhetschef inom individ- och familjeomsorgen (IOF) i en av Malmös fem stadsområdesförvaltningar. I:s grunduppdrag är att arbeta enligt socialtjänstlagen, som de sektorchefer och framförallt socialsekreterare under I följer, men I ska även arbeta enligt det kommunala uppdraget som politikerna formar.

Sammanfattningsvis, har alla respondenter i både Göteborg och Malmö gemensamt att de har chefer både över och under sig. De har också ett handlingsutrymme samt viktig roll med att förmedla dels direktiv uppifrån och ner till verksamheter, dels önskemål och krav nedifrån och upp i styrkedjan. Den som mest sticker ut bland respondenterna är E, som är direktör för en av skolförvaltningarna. Det som ändå gör det relevant att intervjua hen är att E, trots sin höga position, har både det kommunala och det statliga uppdraget att förhålla sig till. Som det tidigare nämnts är det även intressant att intervjua E för att se hur social hållbarhet hanteras på en högre nivå – så är även fallet med utvecklingschef A i Göteborg. Däremot kommer A och E inte ges lika mycket fokus i resultatanalysen. De som istället får det största fokus är tjänstemännen B, C och D i Göteborg samt F, G, H och I i Malmö. Gemensamt för dem alla är att de arbetar med uppgifter som rör medborgarnas möte med samhället, det vill säga med skola, förskola, ungdomsverksamhet och socialtjänst. Dessa områden har också fått stort fokus i kommunernas arbete med social hållbarhet, framförallt i Malmö. Det är därmed intressant hur dessa tjänstemän hanterar social hållbarhet inom sitt handlingsutrymme och i

sin roll som mellan verksamheter ute i kommunen å ena sidan och politiker i kommunen å andra sidan. Det är även intressant hur de ser på förändring i sina arbeten då detta, som May och Winter beskriver, påverkar hur gräsrotsbyråkraterna får social hållbarhet till sig i sitt arbete och därmed bidrar till att minska de sociala skillnaderna.

5.2. Tolkning av vad social hållbarhet innebär för tjänstemännens arbeten

5.2.1. Tolkning av social hållbarhet hos tjänstemännen i Göteborgs Stad

A som är utvecklingschef i Göteborgs stad ser social hållbarhet som ett centralt och viktigt begrepp och upplever att det finns en utbredd vilja och beredskap inom de flesta högre nivåerna i kommunens förvaltningar om att få till en förändring. Det finns en frustration att inget händer och A säger att mycket beror på hur S2020 har utvecklats.

Jag var ju med när politikerna i staden faktiskt sa att de skulle göra en målbild av den sociala dimensionen. Det var ju det som var upprinnelsen till S2020 och sen bildades S2020, och då är min upplevelse att det har allt mer blivit ett kunskaps- och utvecklingscentrum för de här frågorna. Men den där sociala målbilden som jag [...] efterfrågar nu som inte är visionär bara, utan som är mer praktisk, den kom aldrig.⁹⁸

A säger däremot att det ändå är ett viktigt begrepp som det måste arbetas med och A sitter med i flera grupper och har varit involverad med S2020:s seminarieträffar för att få kunskap om social hållbarhet. Ett snäpp ner i nivån inom förvaltningarna i Göteborg är det skillnad gällande hur det ses på social hållbarhet. B, områdeschef för grundskola, säger att hen inte är så insatt i social hållbarhet och vad det innebär. Hen har hört begreppet men tror att det pratas mer om det på förvaltningsledning. När B ”tänker fritt”, som hen uttrycker det, säger hen att det handlar om att tänka klokt i vad hen gör och att social hållbarhet, precis som jämställdhet och barnperspektivet, ska vara med i allt och i de mål som B skickar ner till rektorerna. B säger dock att det behövs mer kunskap och kompetensutveckling i kommunen för att de sociala problemen ska tas på allvar i arbetet.

⁹⁸ Respondent A utvecklingschef Göteborgs Stad, intervju den 17 oktober 2014

C, som är områdeschef för förskolorna i en stadsdelsförvaltning, har hört om begreppet social hållbarhet och vet att kommunen satsar på det. Enligt C handlar social hållbarhet om en helhet och att det inte är någon enskild del som ska arbeta med det.

Ett samhälle som har en social hållbarhet, det kräver ju en möjlighet att vara delaktig som medborgare. Det handlar om bostäder, om arbete, om att vara en del i samhället. Hela vägen, en fullvärdig medborgare. Det tror jag skapar social hållbarhet. Tror jag.⁹⁹

Citatet visar att det råder osäkerhet kring social hållbarhet hos C och vad det innebär och C säger vidare att begreppet inte nått hen än, rent konkret. C tänker dock själv att det handlar om att stötta förskolorna så att de kan ge förutsättningar till barnen att de kan gå rustade in i vuxenvärlden, exempelvis med att arbeta med normkritik, språkutveckling och få barn att känna sig delaktiga och att de har ett inflytande.

Även D har hört talas om social hållbarhet, men känner inte till S2020. Hur D däremot tolkar social hållbarhet är lite otydligt, dels är det ett begrepp som är både gigantiskt och litet, dels kommer D in på miljö och ekonomi. D verkar inte skilja de olika dimensionerna åt och säger att allt handlar om att minska klyftor.

5.2.2. Tolkning av social hållbarhet hos tjänstemännen i Malmö stad

Jämfört med Göteborg har Malmö fått igång ett implementeringsarbete utifrån riktlinjer och rekommendationer på vad som behövs göras för att bli socialt hållbar. Det här kan antas leda till att tjänstemännen i Malmö har mer kunskap och är mer insatta i social hållbarhet än vad de i Göteborg är.

E, skoldirektör i Malmö stad, och F, utbildningschef för grundskolor, tycker båda att social hållbarhet är ett oerhört viktigt och centralt begrepp. F tror att begreppet kommer finnas kvar länge och E anser att det är viktigt att ta ett socialt ansvar. När E fick till uppgift att skapa den nya skolförvaltningen 2013 som hen idag är direktör för, valde E att göra det efter Malmökommissionens riktlinjer. Detta för att få in social hållbarhet som en integrerad, naturlig del i det ”nya” arbetet med skolorna/förskolorna i kommunen.

⁹⁹ Respondent C områdeschef förskola Göteborgs Stad, intervju den 26 november 2014

Utbildningschef F utvecklar med vad social hållbarhet innebär inom ramen för sitt arbete med att säga:

Hur kan man öka förståelsen för alla grupper och hur jobbar vi likvärdigt i utbildningen kring alla barn. Och vad är det då för sociala skillnader som gör att det blir olikheter i samhället.¹⁰⁰

Enligt G, utbildningschef för förskolor, handlar social hållbarhet om att göra en så bra kvalitativ förskola som möjligt, så att barnen får en bra start i livet. Alla på förskoleförvaltningen är väl bekanta med begreppet, men det kanske pratas mer om det i termer att skapa en bra förskola, säger G. G ser det därför som en viktig uppgift att etablera ett tänkande och en solidaritet mellan stadens förskolor. H, som också är utbildningschef på förskoleförvaltningen, säger:

Vår stora utmaning som jag ser det i Malmö är att få in alla barn i våra förskolor, så att de kan vara med om den skolformen, om den undervisningen som bedrivs i verksamheten. Det är den viktigaste sociala hållbarheten, om jag tolkar begreppet.¹⁰¹

I, enhetschef inom IOF, tolkar social hållbarhet för sitt arbete som det viktiga förebyggande arbetet att satsa på barn när de är små och hjälpa familjer som har problem så tidigt som möjligt. I tror också att social hållbarhet kan ses som ett övergripande begrepp för andra värden som jämställdhet, mångfald och så vidare. I intervjun med I märks det att hen inte verkar lika insatt i Malmökommissionen och i deras rapport, som utbildningscheferna är:

Ja, för att det är också så att jobba med social hållbarhet måste vara ett mål för alla verksamheter egentligen. Jag tänker att skolan har också ett uppdrag för social hållbarhet på något sätt.¹⁰²

¹⁰⁰ Respondent F utbildningschef grundskola Malmö stad, intervju den 24 november 2014

¹⁰¹ Respondent H utbildningschef förskola Malmö stad, intervju den 11 december 2014

¹⁰² Respondent I enhetschef IOF Malmö stad, intervju den 5 december 2014

Som tidigare nämnt har skolförvaltningarna stort fokus i Malmökommissionens rapport samt fått flera utredningsdirektiv från politikerna, vilket inte I verkar ha uppfattning om. Det här kan tänkas bero på att stadsdelsområdena inte fått specifika uppdrag i och med Malmökommissionen, de ska istället själva söka upp vad de kan göra. De riktade utredningarna till skolförvaltningarna märks ha gjort utbildningscheferna mer insatta i vad begreppet handlar om. Sammanfattningsvis är det också tydligt att Malmö har kommit längre med att få ut social hållbarhet i förvaltningarna än vad Göteborg har, då tjänstemännen i Malmö mer konkret kan koppla social hållbarhet till vad det innebär för just deras arbetsområden.

5.3. Tjänstemännens övergripande hantering av social hållbarhet

Ovan visades det att tjänstemännen, till viss del, har olika kunskap om social hållbarhet, men framförallt skiljer det sig åt hur pass insatta de är i vad begreppet innebär för deras egna arbeten. En anledning kan vara att Göteborgs Stad med S2020 har mer fokus på att bedriva seminarier och skapa opinionsbildning än vad Malmö med Malmökommissionen har. Malmökommissionen har, som tidigare nämnt, redan gjort förarbetet med att samla in vad som är social hållbarhet för kommunen och det har nu skapats utredningsuppdrag för olika förvaltningar i kommunen. En annan anledning är att det, framförallt i Göteborg, verkar ha betydelse vilken nivå tjänstemännen arbetar på, då utvecklingschef A är mer insatt i social hållbarhet. A beskriver att hen arbetar aktivt med att praktisera social hållbarhet i både utvecklingsarbetet och i beslut inom förvaltningen. Det är dock svårt att integrera perspektiv som social hållbarhet i det praktiska arbetet, då det saknas en tydlig praktisk politik som kliver ner ett hack från visionsnivån.

Så nuläget ser inte bra ut och går i fel riktning. Visionerna är lika fina som förut och vi är väldigt trötta, är min upplevelse, att det som krävs mitt däremellan, nämligen att staka ut trappan till visionen eller peka på vägen dit och ta konsekvenser av det och göra prioriteringar, där är det ett tomrum.¹⁰³

A efterfrågar stöd och hjälp med att göra prioriteringar i det dagliga arbetet och vart fokus ska ligga. Eftersom det inte ges för tillfället söker A istället själv upp kunskap om begreppet och

¹⁰³ Respondent A utvecklingschef Göteborgs Stad, intervju den 17 oktober 2014

försöker praktisera det så gott det går. Det gör hen genom att till exempel delta i flera olika grupper och samarbeten i kommunen, för att lära sig mer men också för att själv sprida vidare kunskap och få andra att tänka socialt hållbart. Det sätt som A själv söker upp och hanterar social hållbarhet i sitt arbete, grundat i frustration att inte politiken gör det, är därmed en högst aktiv strategi och även accepterande i sin inställning gentemot social hållbarhet. A är också villig att ta egna resurser, i form av tid och pengar, för att arbeta med social hållbarhet och A agerar därmed med förberedande strategier.

A arbetar som nämnt på en högre nivå än resterande respondenter gör i Göteborgs Stad, vilket även skoldirektör E gör i Malmö. Som beskrevs tidigare, kan även E ses agera förberedande i sitt arbete med social hållbarhet, då hen aktivt arbetat med att få in Malmökommissionens riktlinjer i sitt och hela sin förvaltnings arbete. Utifrån det teoretiska ramverket samverkar förberedande strategi med transformering, att verksamhet och arbetssätt förändras av arbetet med det nya. Både A och E ser positivt på att förändra efter social hållbarhet och genomför därför även förändringar.

5.3.1. Övergripande hantering av social hållbarhet i Göteborgs Stad

Huruvida de andra tjänstemännen i Göteborgs Stad, som intervjuats för denna studie, hanterar social hållbarhet med förberedande strategier är svårare att säga. D, områdeschef för kultur och fritid, säger att hen kan märka en viss riktning mot social hållbarhet från politikens håll, exempelvis med en riktlinje som kommit att de med ekonomiska begränsningar ska ha tillgång till kultur och fritid. Det ges dock inga resurser för detta, vilket gör att D själv prioriterar inom sitt arbete och tar bort vissa saker för att kunna följa riktlinjen. Det här antyder ett förberedande beteende hos D, men samtidigt följer D det som ges och söker inte upp eget själv, vilket skulle kunna antyda på den mer passiva strategin nödlösning. Lite senare i intervjun säger D dock:

Det som finns i vår verksamhet tycker jag att jag har kunskap om, så där kan vi nog ta hand om de här frågorna och se till att det blir någonting gjort.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Respondent D områdeschef kultur och fritid

I citatet syftar D på att hen anser sig kunna arbeta med att minska klyftor, och det inom ramen för sitt arbete med de förutsättningar som finns. Det här stärker antagandet att D har en förberedande strategi.

Precis som D säger även C att politikerna i Göteborgs Stad gett riktlinjer som hen antar är i enlighet med social hållbarhet. C, som är områdeschef för förskolor, har fått pengar för att se över hur de kan få fler barn att gå i förskolan. C har dock själv lyft upp i kommunen att det inom hens stadsdel finns en mängd barn som inte går i förskola.

Jag såg; herregud, här är 300 barn som inte ens går i förskolan. Det hade ingen, man hade inte sett det på det sättet innan. Och då pekade jag på att så här ser det ut, och då har det gått hela vägen. [...] Så genom att jag plockade fram fakta, så kan dem (politikerna) sätta mål och det är sådana mål som gynnar alla. Och om vi pratar social hållbarhet så kan kanske de här föräldrarna komma ut i arbete.¹⁰⁵

Det här visar det som Göteborgs Stad vill att tjänstemännen ska göra, det vill säga själva komma med underlag och förslag på vad som behövs göras. C:s agerande stämmer överens med en förberedande strategi, precis som utvecklingschef A gör. Skillnaden mot hur A agerar förberedande kan vara att C inte lika aktivt själv söker upp kunskap om social hållbarhet. I citatet ovan visas på slutet att C inte kopplat sitt agerande så mycket till social hållbarhet. Det upplevdes under intervjun som att det var först vid intervjun som hen tänkte kring hur hens agerande kunde leda till social hållbarhet. Dock, utifrån att Göteborgs Stad vill att tjänstemännen nedifrån själva ska lyfta vad som behövs göras, kan C:s agerande ses som förberedande.

Respondent B, områdeschef för grundskolor, säger sig behöva mer kunskap om social hållbarhet för att kunna ta sig an det i sitt arbete. Skillnaden gentemot A är att B inte aktivt söker upp kunskapen, utan intar ett mer avvaktande beteende. B är visserligen positiv till social hållbarhet men hanterar begreppet med strategin vänta och se. Kopplat till teorin kan strategin vänta och se uppstå på grund av reformtrötthet, otillräcklig kunskap eller avsaknad

¹⁰⁵ Respondent C områdeschef förskola Göteborgs Stad, intervju den 26 november

av riktlinjer. I B:s fall är det tydligt att det är på grund av otillräcklig kunskap samt avsaknad av riktlinjer som B är passiv i sitt agerande gentemot social hållbarhet.

5.3.2. Övergripande hantering av social hållbarhet i Malmö stad

Även i Malmö stad framkommer det av intervjuerna med tjänstemännen att de inte aktivt söker upp kunskap om social hållbarhet, men skillnaden här gentemot Göteborg är att de mer tydligt fått begreppet till sig och på det sättet blivit insatta. Det kan därför antas att det är lättare att undersöka strategier för hur tjänstemän hanterar social hållbarhet i Malmö än vad det är i Göteborg.

Gemensamt för de tre utbildningscheferna F, G och H i Malmö är att de säger sig ha kunskap och förståelse om social hållbarhet, men hur de sedan väljer att hantera det skiljer sig åt. G, som är utbildningschef för förskolor, säger att det kommer gå att arbeta med begreppet så länge förskolenämnden väljer att fokusera enbart på några områden av de många uppdrag och utredningar som skapats i och med Malmökommissionen. G:s hantering av social hållbarhet är därmed en nödlösningstrategi, det vill säga att fokusera på några områden och inte aktivt söka upp allting. Enligt F, utbildningschef för grundskolor, krävs det prioriteringar för att lyfta de viktiga aspekterna med social hållbarhet, inom ramen för sitt arbete. F förklarar dock att det inte går att prioritera om så mycket, utan fokus måste läggas på det mest grundliga och nödvändiga, vilket är att se till att det finns en lärare i varje klass samt några speciallärare på varje skola. Det upplevs emellertid en frustration från F:s sida när hen säger att det pratas mer pengar och kostnader än att se vinster i att satsa på att få godkända elever, minskat utanförskap i skolan och fler lärare i arbete. Detta går det emellertid inte att göra någonting åt på egen hand, utan F väntar och ser hur politiken ytterligare väljer att behandla social hållbarhet med mål. Det här skulle kunna ses vara en avvaktande strategi, men F säger att hen ändå vill göra det bästa av situationen.

Så länge vi inte har större lokaler, så länge vi inte har färre barn, så får man fundera; kan vi organisera oss på ett annat sätt. Och det är klart att man alltid kan göra saker för att få det bättre. [...] Vi kanske kan jobba tematiskt och samverka på ett annat sätt med lärarna, så att de känner stöd av varandra. Så det finns alltid saker du kan förändra, utan att du måste tillskjuta mer pengar.¹⁰⁶

F säger att hen inte kan ändra så mycket, men citatet ovan visar på att F ändå försöker och därmed kan även hen, i likhet med G, antas hantera social hållbarhet med nödlösningar.

Den som säger sig kunna prioritera mest inom sitt handlingsutrymme är utbildningschef H, som beskriver att hen även kan ge förskolechefer förutsättningar för att prioritera så att de både arbetar socialt hållbart och klarar sina uppdrag. Detta utan att vare sig H eller förskolechefer får mer resurser. Det är också viktigt, säger H, att de inom förvaltningen är i ständig utveckling. ”Vi kan naturligtvis också förändra oss [...] och hela tiden leta efter nya sätt att arbeta efter”.¹⁰⁷ Det här visar på att H ser att det är så här förvaltningen måste arbeta och kan antas stämma in på hur även H arbetar. Det här överensstämmer med Frostensons kriterier för den förberedande strategin, då H även, som ovan nämnt, både prioriterar och är villig att ta av egna resurser för att göra det.

Som det nämndes tidigare är I, enhetschef inom IOF, inte lika insatt i social hållbarhet och vad Malmökommissionen innebär, som utbildningscheferna är. Det här framkommer även då I inte ser att social hållbarhet har nått hens arbete eller att det finns något eller någon som säger att det ska arbetas med en social hållbarhet inom I:s område. I säger också att ”jag tänker att när dem har kommit längre i sina utredningar så leder det kanske till förändringar”¹⁰⁸. Det här visar på att I fortsätter jobba på som vanligt, tills det blir mer tydligt hur andra pågående utredningar kommer påverka I:s arbete. Utifrån teorin kan därmed I:s inställning ses vara ett passivt beteende med strategin vänta och se.

Tidigare i det teoretiska ramverket togs det upp att både Oliver och Frostenson beskriver att organisationers handlingsutrymme gör att inte bara organisationer handlar på olika sätt, utan

¹⁰⁶ Respondent F utbildningschef grundskola Malmö stad, intervju den 24 november 2014

¹⁰⁷ Respondent H utbildningschef förskola Malmö stad, intervju den 11 december 2014

¹⁰⁸ Respondent I enhetschef inom IOF Malmö stad, intervju den 5 december 2014

även att aktörer inom organisationer handlar på olika sätt. I denna studie framkommer det hur handlingsutrymmet framförallt innebär att tjänstemän inom organisationer hanterar social hållbarhet på olika sätt. I Malmö har alla tjänstemän aktivt, förutom I, fått social hållbarhet till sig i sina arbeten men hanterar det ändå på olika sätt. F och G hanterar det med nödlösningstrategi och H är förberedande. I som inte har fått social hållbarhet till sig väntar och ser.

När det gäller tjänstemännen i Göteborgs Stad har de inte fått social hållbarhet till sig lika aktivt, men de hanterar också visionen på olika sätt. B är den som väntar och ser, medan C och D anses vara förberedande.

5.4. Tendens till nödlösningar

Det har nu redogjorts kortfattat för olika hanteringar av social hållbarhet, där förberedande, nödlösning samt vänta och se är de strategier som verkar användas. Studiens andra frågeställning är av mer fördjupande karaktär och det kommer från och med nu att fokuseras på hur tjänstemännen hanterar social hållbarhet i relation till deras befintliga arbete samt hur de ser att visionen kommer påverka, eventuellt förändra, deras arbeten.

När det gäller social hållbarhet som en värdevision, där det tas ett samlat grepp för att få hela förvaltningar och kommuner genomsyrade av begreppet, går det att finna flera tendenser åt strategin nödlösningar hos de intervjuade tjänstemännen. Enligt Frostenson är nödlösning en strategi där det ses positivt på det nya, men inte lika positivt på att ta egna resurser i bruk för att implementera det. Det här kan leda till vad Frostenson kallar övergångsbestämmelser eller egenskapade lösningar, detta för att inte behöva göra så stora förändringar. Som visats ovan agerar utbildningscheferna F och G i Malmö med nödlösningar, dock inte för att de inte vill ta egna resurser till det, utan för att de uttrycker att de inte kan.

Det här är något som även de med förberedande strategier kommer in på. A, C och D i Göteborg och H i Malmö beskriver att de har ett ansvar att göra det bästa de kan för att arbeta för en social hållbarhet, trots uteblivna resurser, kunskap eller stöd med att välja fokus och prioriteringar. Det här har tidigare antagits tyder på förberedande strategier. Däremot framkommer det under intervjuerna med dessa tjänstemän att trots att de vill förändra efter social hållbarhet, så har de svårt att göra det. A säger att:

Självklart både kan och ska vi göra praktik av det, så mycket vi bara kan. Och vi är inte offer där, utan vi kan göra saker. Men jag tänker ibland att det känns som att dansa hambo i en garderob. Det går inte, för vi har för liten yta om du tänker dig ansvarsmässigt, befogandemässigt, prioriteringsmässigt och så.¹⁰⁹

A, som kan sägas ha haft de tydligaste förberedande strategierna, säger vidare att hen försöker vrida och skruva på mekanismer och arbetssätt för att arbeta för att minska klyftor eller få en likvärdig utbildning. För att få till större förändring krävs dock prioriteringar, vilket kommer att drabba något område, och därför vill A se ett större stöd från politiken med att göra prioriteringar. Det här kan ses resultera i nödlösningar, då hen har svårt att få till större förändringar på egen hand. Enligt Frostenson kan verksamheter som ser sig som förberedande riskera, att i slutändan hamna i de mer passiva strategierna nödlösning eller vänta och se. Detta ifall verksamhetsnivån inte har tillräckligt med kunskap eller resurser. E som är direktör för en skolförvaltning beskriver att hela förvaltningen och alla utbildningschefer är väl insatta i social hållbarhet och att det ständigt arbetas med begreppet i det dagliga arbetet. Intervjuerna med utbildningscheferna i Malmö visar däremot på att de har svårt att göra det. H, som hittills visats ha förberedande strategi, säger att det är lättare att hantera och implementera de mer konkreta sakerna i Malmökommissionen, som gratis busskort till elever eller att lägga profilskolor i utsatta områden. Att tolka de stora riktlinjerna, som att ordna en trygg stad, och vad det innebär för det egna uppdraget tar längre tid och tenderar därför att skjutas på. C och D i Malmö tar upp att begreppet behöver konkretiseras för att de mer aktivt ska kunna arbeta med dem. Det här gör att A, C, D och H:s agerande tenderar att mer blir åt nödlösningshållet, än åt strategin förberedande.

Även B, som tidigare beskrevs ha en avvaktande strategi, kommer under intervjun in på strategier som kan anses vara nödlösningar. Fast att B inte riktigt vet vad social hållbarhet riktigt innebär och behöver mer kunskap om det, säger hen att om det kommer riktlinjer för social hållbarhet så gäller det att göra det bästa av det, utifrån de förutsättningar som B har. I teorin beskriver Frostenson olika egenskapade lösningar som kan visa på denna strategi och i B:s fall kan följande citat visa på en nödlösning:

¹⁰⁹ Respondent A utvecklingschef Göteborgs Stad, intervju den 17 oktober 2014

*Vi har inget mål som heter social hållbarhet, men vi har massa andra aktiviteter. Då tittar jag på dem och funderar om jag kan sätta det i boxen social hållbarhet. Ja, det kan jag. [...]. Om vi skulle sortera det så, så tror jag att vi skulle kunna ha många olika aktiviteter som skulle kunna hamna under det och jag kan tycka att det viktiga är inte begreppet, utan det viktiga är att vi gör rätt saker. Sen vad vi kallar det för...*¹¹⁰

Det här innebär också att de tjänstemän som kan antas hantera social hållbarhet med nödlösning i nuläget är A, B, C och D i Göteborg och F, G och H i Malmö. Det här behöver dock provas ytterligare och det ska nu fokuseras mer på hur alla tjänstemännen säger sig hantera social hållbarhet i relation till deras pågående arbeten.

Flera av tjänstemännen uttrycker komplexiteten i att arbeta som mellanchef mellan rektorer och förskolechefer med det statliga uppdraget å ena sidan och kommunala politiker med deras uppdrag å andra sidan.

*Vi är nära verksamheten och vi är nära politiken. Men ibland är det kanske för nära det ena eller det andra och vi vet inte riktigt var vi ska rikta fokus; mot förskolechefer eller förvaltningsledning.*¹¹¹

För att hantera detta säger tjänstemännen i både Göteborg och Malmö att det är viktigare med ett verksamhetsnära utvecklingsarbete, det vill säga att mer lyssna neråt än uppåt. B, områdeschef för grundskolor i Göteborg, säger att för bästa förändring ska viljan komma nedifrån:

*Alltså, för att få den bästa effekten så tror jag att nedifrånperspektivet, det ska man bygga på. Det som kommer uppifrån blir något slags, det blir tillsagt att det här ska vi göra, och det gör ju folk. Men om man tittar på effekterna så tror jag effekterna blir större om de kommer nedifrån. För där kan det finnas behov som man lyfter och så kan man stötta det istället för att man kommer och säger; gör så här.*¹¹²

¹¹⁰ Respondent B områdeschef grundskola Göteborgs Stad, intervju den 13 november 2014

¹¹¹ Respondent H utbildningschef förskola Malmö stad, intervju den 11 december 2014

¹¹² Respondent B områdeschef grundskola Göteborgs Stad, intervju den 13 november 2014

Det här präglar också hur tjänstemännen väljer att hantera social hållbarhet. C, områdeschef för förskolor i Göteborg, säger att hen har fullt upp med grunduppdraget och om hen därför får riktlinjer för social hållbarhet kommer C att försöka passa in dem i det som redan görs. C tycker att de begrepp som redan finns i läroplanen är komplexa nog. Även utbildningschef H i Malmö uttrycker detta.

Jag försöker få in så mycket som möjligt i samma, så att allting hänger ihop. Så jag försöker tänka; hur kan det målet, hur kan jag tolka det tillsammans med läroplanen så att inte alla olika mål blir enskilda företeelser, för det kommer man aldrig kunna reda ut.¹¹³

B i Göteborg beskriver hur hen alltid försöker lägga de kommunala målen under de statliga, det vill säga paketera de kommunala målen så att de blir hanterbara för rektorerna. Det här innebär också att vissa mål stannar hos B, då det inte ska bli för mycket nytt för rektorerna. Även F, i grundskoleförvaltningen i Malmö, beskriver detta och säger att det viktiga är alltid att baka in riktlinjer uppifrån så att det inte upplevs som nytt för rektorerna.

[S]å upplevs det inte som någonting som kommer som en pålaga utifrån och där tror jag det är viktigt att tänka på det sättet. Så att det bli ändå, ja det är någonting vi redan gör, vi ska bara hitta en form att redovisa det så att politiken ser att det är just det målet de vill. Och hur vi kan göra det på ett smart sätt.¹¹⁴

Det som F uttrycker tar också C, områdeschef för förskolor i Göteborg, upp. C beskriver att hen ser till vad verksamheterna redan gör och utifrån det omvandlar aktiviteterna till ett språk som svarar på de kommunala politikernas frågor. H i Malmö, som det tidigare visades försöker tolka social hållbarhet tillsammans med läroplanen, uttrycker även att hen uppåt visar att hen arbetar socialt hållbart. H gör det dock genom att visa på hur förskolan är bra för social hållbarhet, och inte tvärtom.

¹¹³ Respondent H utbildningschef förskola Malmö stad, intervju den 11 december 2014

¹¹⁴ Respondent F utbildningschef grundskola Malmö stad, intervju den 24 november 2014

Där försöker man få in det så att vi blir tydliga i det vi redan håller på med. Barns hälsa (här menat som social hållbarhet), då vill vi koppla ihop det med att vi vill ju att barn ska gå på förskolan, för att vi ska kunna upptäcka att de har en dålig hälsa och så.¹¹⁵

D, områdeschef för kultur och fritid i Göteborg, uttrycker ett liknande fokus med att lyssna nedåt och säger även att för att det ska kunna ske en ordentlig förändring måste cheferna i förvaltningarna själva släppa ifrån sig makt nedåt och ut i verksamheterna. D är inne på det som tidigare togs upp av A. A beskrev att hen inte kunde få till stora förändringar utan ett större stöd från politiken. D vill peka på det motsatta, att det inte bara går att vänta på uppdrag, beslut eller resurser från det politiska hållet. Istället måste chefer börja släppa ifrån sig makt, så att de ute i verksamheterna får möjlighet att påverka nedifrån mycket mer, och på det sättet nås lättare en social hållbarhet.

Sammanfattningsvis, kan det konstateras att alla ser positivt på social hållbarhet och tycker det är ett viktigt begrepp, men samtidigt uttrycker de att de inte har så stor förmåga att själva, inom sitt handlingsutrymme, hantera det. Det här leder till vad Frostenson benämner som nödlösningar. Tjänstemännen försöker förverkliga begreppet så gott det går, utan att ta resurser till det, vilket de gör genom att koppla visionen till det som redan görs. Det här kan liknas med den symboliska förändring som Lundquist beskrev riskerar att ske när politiskt allmänna viljeinriktningar saknar en tydlig idé om hur målen ska förverkligas. C i Göteborg och F i Malmö säger även att de kommer på former att redovisa för politikerna att deras mål uppfylls. I relation till teorin kan det här ses som en egenskapad lösning, det vill säga en nödlösning. D är egentligen den enda som säger att en förändring skulle kunna ske inom tjänstemännens handlingsutrymme, om bara fler chefer släpper ifrån sig makt och låter de nedifrån få påverka.

5.5. Förändring av social hållbarhet

Som det beskrevs ovan verkar de intervjuade tjänstemännen i slutändan hantera social hållbarhet med nödlösningstrategin. Enligt analysverktyget samverkar nödlösningstrategin med översättningsprocessen särkoppling. Särkoppling innebär att det nya aktiveras, men inte integreras fullt ut. Ofta särskiljs det nya från kärnverksamheten eller så integreras endast

¹¹⁵ Respondent H utbildningschef förskola Malmö stad, intervju den 11 december 2014

valda delar och förändrar därmed inte kärnan i det pågående arbetet, utan det sker istället smärre förändringar. Detta skulle innebära att tjänstemännen skulle förändra en viss del i sina arbeten, men inte kärnan. Flera av tjänstemännen uttrycker dock att de ser på social hållbarhet som en helhet och som att det är något som ska integreras i hela arbetet. Det här antyder i så fall en transformeringsprocess, det vill säga att verksamheten anpassas efter social hållbarhet. Utifrån ovan förda analys verkar det dock snarare som att tjänstemännen anpassar social hållbarhet efter sitt redan pågående arbete, vilket enligt teorin tyder på en assimilering. Assimilering innebär att social hållbarhet anpassas efter det pågående arbetet och att ingen förändring sker. Nödlösningarna samverkar, i detta fall, mer med assimilering än med särkoppling.

Att anpassa social hållbarhet efter verksamheterna är dock inget som tjänstemännen ser som en risk. Alla anser nämligen att de redan arbetar socialt hållbart, även de i Göteborg trots att de inte riktigt vet vad som ingår i begreppet. B tror att den sociala dimensionen redan ingår i hens arbete, utan att begreppet nämns vid ord och säger vidare att det viktiga inte är begreppet, det viktiga är att rätt saker görs. H i Malmö säger att det går att lägga de kommunala målen under de statliga och ändå försäkra sig om att det arbetas för en social hållbarhet. Det här säger även de andra utbildningscheferna i Malmö och förklarar det med att de statliga läroplanerna har social hållbarhet inbyggt i sig. G, utbildningschef inom grundskoleförvaltningen, säger att ”inom skolan, om jag ska vara ärlig, så de bitarna som man lyfte, det var ingenting nytt, utan det var sånt som vi redan jobbat med”¹¹⁶.

Av de som inte arbetar för grundskolor och förskolor, säger I inom IOF i Malmö att socialsekreterarna också arbetar för social hållbarhet och D, i Göteborg, förklarar att verksamheterna inom kultur och fritid som hen ansvarar för, redan gör så gott de kan för att bidra till minskade klyftor och minskat utanförskap i samhället. E, skoldirektör i Malmö, säger att det inte är några nya knepigheter som Malmökommissionen kommit med, utan det som är mer knepigt och svårt att lägga det på rätt nivå. E förklarar att det är viktigt att det inte blir för mycket för långt ner i kedjan, det vill säga rektorerna/förskolecheferna. Huruvida det kan bli för mycket för utbildningscheferna kan det kanske hända, men det vet inte E så mycket om.

¹¹⁶ Respondent G utbildningschef grundskola Malmö stad, intervju den 24 november 2014

Alla tjänstemän, oavsett strategi för hur de hanterar social hållbarhet, anser att det redan arbetas socialt hållbart. När tjänstemännen vidare pratar om förändring under intervjuerna uttrycker även alla samma sak, nämligen att den största förändringen kommer ske någon annanstans i kommunen och inte inom ramen för tjänstemännens egna arbeten och handlingsutrymmen. De flesta säger att den stora förändringen ligger på den politiska nivån, där det tagits ett mer samlat grepp om de sociala problemen.

Jag tror att vi har gjort det innan. Sen kanske man har satt ett ord på det, där man försöker samla ihop vad man menar om, eller med, social hållbarhet.¹¹⁷

D säger också att den största förändringen behöver ske i förvaltningar som arbetar med områden där alla medborgare befinner sig, som grundskola, förskola och bostad. C säger att social hållbarhet handlar mycket om tillgång till bostäder, att inte människor som är socialt utsatta koncentreras till några områden i kommunen. C säger att hen därför inte kan bidra till så mycket förändring, eftersom att hen inte kan påverka bostadspolitiken.

Även i Malmö säger tjänstemännen att andra förvaltningar än sin egen kommer ha en större förändringsprocess med att ställa om till social hållbarhet. F och H, båda utbildningschefer, säger att de mer hårda förvaltningarna som gatukontoret eller fastighetskontoret behöver få in mer av social hållbarhet i deras arbete. H säger bland annat att de mål som rör förskoleförvaltningen och som kommit med Malmökommissionen inte är någonting nytt.

Vi som är i skolförvaltningen, vi tycker detta är jättebra eftersom det är mycket barn och unga som prioriteras. Att både kommissionen och politikerna har den inriktningen, att det är så vi bygger Malmö, genom att satsa på barn och unga. Så vi upplever inte det som besvärande utan bara som positivt att andra förvaltningar får ett annat fokus, att det ska vara bra för barn och unga.¹¹⁸

Det har framkommit att tjänstemännen till större del verkar hantera social hållbarhet med strategin nödlösning samt att den förändring som sker i och med denna hantering är en

¹¹⁷ Respondent D områdeschef för kultur och fritid Göteborgs Stad, intervju den 19 november 2014

¹¹⁸ Respondent H utbildningschef för förskola, intervju den 11 december 2014

assimilering. Det är dock svårt att se tjänstemännen som att de renodlat agerar med nödlösning, utan ofta finns det tendenser åt antingen förberedande eller vänta och se i deras hanteringar också. De tjänstemän som inte agerar med nödlösningar är B, E och I. E har det tidigare förklarats ha förberedande strategier. E ser även positivt på att förändra sitt arbete efter social hållbarhet och tycker det är viktigt att integrera social hållbarhet, vilket i detta fall visar att förberedande och transformering samverkar – precis som analysverktyget visar. När det gäller I har hen tidigare beskrivits ha avvaktande strategi då hen väntar och ser. Enligt analysverktyget ska assimilering samverka med strategin vänta och se, vilket kan ifrågasättas, dels utifrån att det ovan har analyserats kring hur assimilering mer ses samverka med nödlösning, dels utifrån att I passivt vill avvakta med att förändra tills det blir tydligare vad social hållbarhet innebär. Frostenson beskriver att två anledningar till att vänta och se kan vara bristande kunskap eller reformtrötthet. När det gäller I:s avvaktande är det främst för att hen inte vill förändra förrän det är tydligt var utredningar kommer leda. Det kan dock också antas att det har med en reformtrötthet att göra, då hen i början av intervjun säger följande:

En kollega räknade ut att det finns ungefär 157 policyer, riktlinjer, planer i Malmö stad och kanske 50 av dem berör direkt vår verksamhet. Så vi jobbar med jämställdhet, mångfald, antidiskriminering, you name it, plus riktlinjer som styr och reglerar själva grundverksamheten.¹¹⁹

Eftersom I:s förändring inte handlar om en assimilering, kan det istället utifrån att I väljer att inte försöka förändra efter social hållbarhet i nuläget innebära att det istället antas röra sig om en refusering. Enligt vad teorin beskriver är refusering en aktiv process som innebär att en idé förkastas. Det går dock inte att dra slutsatsen att I förkastar social hållbarhet, utan det kanske snarare kan ses som att I, tills hen har mer kunskap och riktlinjer, ser social hållbarhet som något vid sidan av sin verksamhet. Det här innebär i så fall en särkopplingsförändring, vilket betyder att social hållbarhet aktiveras, men inte integreras helt. Utifrån det kan därför ses att särkoppling samverkar med strategin vänta och se, vilka båda är passiva processer.

Hittills visar resultatanalysen att trots förberedande tendenser hos några av tjänstemännen blir det i slutändan nödlösningstrategier. När det gäller förändringar av social hållbarhet är det framförallt en assimilering som sker. Nödlösning kan därför ses samverka med assimilering,

¹¹⁹ Respondent I enhetschef inom IOF Malmö stad, intervju den 5 december 2014

medan vänta och se mer kan ses samverka med särkoppling. Som det visats är alla respondenter positivt inställda till social hållbarhet och ingen gör aktivt motstånd mot begreppet. Frostenson beskriver att ett aktivt motverkande är ovanligt inom offentliga organisationer, däremot kan det hända att tjänstemän aktivt handlar efter ett egenintresse som inte överensstämmer med det nya. Gällande denna studie går det, med mycket vilja, att se hur tjänstemännen till viss del låter egenintresset styra, i den bemärkelsen att de inte ger sig i kast med social hållbarhet utifrån de förutsättningar de har. Att de ändå ser positivt på social hållbarhet och vill göra så gott de kan, visar att de mer agerar med nödlösning.

Trots att de flesta tjänstemännen uttrycker att de inte ser en större förändring ske i deras arbeten av social hållbarhet, har det ändå skett en del. Det rör framförallt samarbete och samverkansgrupper, något som både S2020 och Malmökommissionen trycker på är viktigt i sina arbeten och rapporter. Det finns sedermera skillnader mellan hur samarbeten sker och ser ut i praktiken i Göteborgs Stad respektive Malmö stad. Tjänstemännen i Göteborg uttrycker att det inte finns tydliga samsarbetsformer eller vad det ska samarbetas om. Både C och D lyfter att det pratas mycket på deras förvaltningar om att samarbeta mellan olika områden och att det finns en vilja för det. Båda upplever emellertid att begrepp som de vill samarbeta kring inte har definierats vilket gör att samverkan inte riktigt kommer igång.

I Malmö är det mer fokus på att det ska bildas samverkansgrupper och i och med Malmökommissionens rapport har det börjat utvecklas former för det. H, utbildningschef för förskolor, säger att Malmökommissionen har skapat flera grupper och flera samverkansallianser, men anser att det måste finnas tydliga mål samt vara tydligt att det ska leda någonstans för barnen, som är de som i slutändan ska få bättre förutsättningar. H beskriver det som ett gigantiskt spindelnät av människor där alla vill ha med alla i sina olika hörn varför det är viktigt att först reda ut vad det pratas om och var, så att det inte pratas om samma saker på olika ställen. H ingår idag i fem, sex stycken samverkansgrupper och säger nej till fler, då det först är viktigt att försöka nysta upp Malmökommissionens uppdrag med de grupper som finns innan fler skapas.

Tjänstemännen i Malmö berättar att de själva tagit tag i samarbeten, exempelvis har E, skoldirektören, utvecklat samarbeten med föreningar och verksamheter som BVC och IOF för att tillsammans arbeta efter Malmökommissionens riktlinjer. I, som arbetar inom IOF, säger däremot att hen inte märkt av några nya kunskapsallianser angående social hållbarhet.

Utbildningschef G lyfter att hen har påbörjat ett samarbete med utbildningschefen för grundskolorna i samma upptagningsområde som G:s förskolor ligger.

Förändringen med nya samarbeten verkar i nuläget inte direkt påverka hur de jobbar, utan förändringen är att fler börjar tänka på bredden än i stuprör, framförallt i Malmö. I Malmö är det också tydligt att förändringen med fler samarbeten har kommit i och med Malmökommissionen. I Göteborg är det däremot svårare att veta om samarbetena kommer i och med S2020:s.

Till sist angående förändring kommer en del av tjänstemännen under intervjuerna in på huruvida förändringen skett i och med kommunernas arbete med social hållbarhet. A, utvecklingschef i Göteborg säger att hen förstod redan innan S2020 hur situationen i staden såg ut och att det gick åt fel håll och att det skulle krävas ett samlat grepp för att få det att gå åt rätt håll. Därför satsade A på demokratifrågor, uppsökande verksamhet för att få barn till förskola och medborgare att förstå sina rättigheter redan innan S2020 kom. I, enhetschef inom IOF i Malmö, förklarar under intervjun att det kommer vara svårt att se vad de förändringar som sker beror på, om det är av Malmökommissionen eller av andra arbeten som sattes igång innan Malmökommissionen. Det som definitivt Malmökommissionen bidragit med är att sätta strålkastarljus på IOF, säger I, då fler kommer inse att alla inte har det så bra som de flesta tror och därmed även inse behovet av IOF:s arbete och verksamheter. F säger vid flertalet tillfällen under intervjun att hen redan arbetar med social hållbarhet och att det inte har något med Malmökommissionen att göra. Det här innebär att Malmökommissionen inte kommer leda till så mycket förändring för F:s arbete, då F menar att de bitar som kommissionen lyfte för grundskolan är sådant de redan arbetar med. Däremot tycker F att kommissionen har förändrat kunskapen i staden generellt om vad som händer. Även G lyfter detta och säger att Malmökommissionen mer har uppmärksammat segregationen i kommunen och kvaliteten på förskolor i Malmö, än att skapa något nytt för förskoleförvaltningen att arbeta med. C, områdeschef för grundskolor, säger att social hållbarhet inte förändrat hens arbete, utan mer bidragit till en ökad medvetenhet om vad det är som görs i kommunen och att alla dessa redan pågående delar ingår i ett större sammanhang. Det här visar på det som tidigare tagits upp, nämligen att tjänstemännen inte ser att social hållbarhet innebär någon större förändring för dem, dels då de redan arbetar socialt hållbart, dels då den största förändringen sker någon annanstans i kommunen.

6. Sammanfattande diskussion

I inledningen beskrevs det att styrning med värdebegrepp blivit vanligt och att social hållbarhet är ännu ett exempel som visar på detta. Det beskrevs vidare att social hållbarhet i denna studie ses som en värdevision med viljan att förändra hela verksamheter och kommuner, för att minska klyftor vad gäller hälsa samt få en rättvis och jämlik tillgång till kommunens välfärdstjänster. De kommuner som tar sig an social hållbarhet på dessa sätt är Malmö stad respektive Göteborgs Stad. Hur då tjänstemän hanterar social hållbarhet i deras arbeten utgör en viktig del i vilken inverkan social hållbarhet, som värdevision, får i praktiken. Därför är syftet med denna studie att undersöka hur tjänstemän i Göteborgs Stad och Malmö stad hanterar social hållbarhet samt ser att social hållbarhet påverkar deras arbete. För att undersöka detta, togs det i det teoretiska ramverket fram ett analysverktyg, som empiriskt har prövats i och med föregående resultatanalys. Det kommer därför i denna sammanfattande diskussion inte bara dras slutsatser utifrån studiens frågeställningar, utan det kommer även diskuteras om det utvecklade analysverktyget gäller och kan användas.

6.1. Diskussion kring studiens frågeställningar

För att undersöka vilken betydelse en värdevision kan komma att få i praktiken ställdes det två frågeställningar i denna studiens inledning;

Hur hanterar tjänstemän i kommunala förvaltningar i Göteborgs Stad respektive Malmö stad social hållbarhet som en övergripande värdevision?

– Hur hanterar de social hållbarhet i relation till deras befintliga arbete och hur ser de på att deras arbete kommer att påverkas, eventuellt förändras, av visionen?

För att svara på dessa frågor har det bland annat tagits upp hur det uppstår komplexa situationer för de som ska hantera och implementera dessa begrepp. Social hållbarhet kan ses i enlighet med *public value* i att möta demokratiska problem, vilket innebär att tjänstemännen möter utmaningar och komplexa val med att hantera social hållbarhet. Här blir tjänstemännens handlingsutrymme centralt och utgör en viktig faktor när det gäller själva hanteringen. För att se till hur tjänstemän hanterar social hållbarhet, i enlighet med studiens första frågeställning, används i huvudsak teorin strategisk implementering med Frostensons fyra kriterier. För att svara på hur tjänstemännen ser på att deras arbete kommer påverkas av social hållbarhet används översättningsteori med, även där, fyra kriterier.

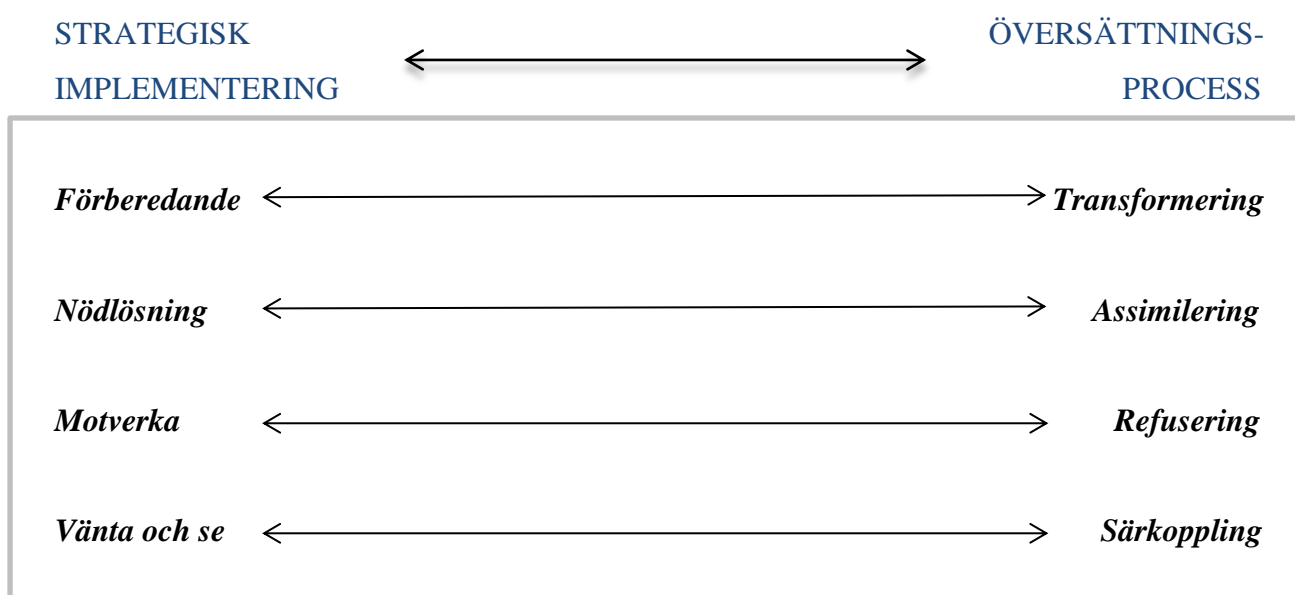
Utifrån resultatanalysen framkom det att de flesta tjänstemän, i både Göteborg och Malmö, hanterar social hållbarhet med nödlösningar. Även de som till en början ansågs agera förberedande visade sig inte kunna genomföra större förändringar, trots att de ville. De pekade på för litet handlingsutrymme, för lite resurser eller för litet stöd från politiken med att prioritera. Nödlösningstrategin kan i den här studien ses resultera i att tjänstemännen anpassar social hållbarhet efter de uppdrag och mål som redan finns hos de verksamheter som lyder under dem. Tjänstemännen lyfter den komplexa situation de har med att vara mellan verksamheter ute i samhället å ena sidan och politiker i kommunen och nämnden å andra sidan. Där har tjänstemännen valt att mer lyssna nedåt och ha en verksamhetsnära utveckling, vilket innebär att även social hållbarhet anpassas efter verksamheterna. Nödlösningarna kan därmed ses samverka med översättningsprocessen assimilering. I nuläget verkar det därför inte ske någon större förändring av social hållbarhet som värdevision hos tjänstemännen. De lyfter till och med att den största förändringen inte påverkar dem och deras förvaltningsarbete, då de redan arbetar socialt hållbart. Den största förändringen av social hållbarhet kommer att ligga hos andra förvaltningar och framförallt på en högre, politisk nivå, menar tjänstemännen.

Att förändringen mer betraktas ligga på en politisk nivå kan anses stämma in med vad som i inledningen togs upp angående värdevisioner, det vill säga att värdevisioner är politiskt formulerade med ett abstrakt språk för att visa att de tar problemen på allvar – i fallet med social hållbarhet, att de tar de sociala problemen på allvar. Hur social hållbarhet faller ut i praktiken verkar i nuläget, av vad denna studie visar, inte leda till någon större förändring. Det faktum att de flesta tjänstemän som intervjuades för denna studie hanterar begreppet med nödlösningar visar dock på att social hållbarhet har nått ut, men inte tillräckligt. Framförallt i Malmö har tjänstemännen nåtts av begreppet och är insatta i det, det som ska till nu är att det behövs mer redas ut hur det ska ske praktiskt. I Göteborg har inte tjänstemännen nåtts av social hållbarhet, och de har inte heller sökt upp det. Trots detta ser de i Göteborg sig kunna arbeta med social hållbarhet och prioritera om för att kunna det, men vid vidare fördjupning av intervjuerna framkommer den risk som Frostenson tar upp. En syn på att vara förberedande kan i slutändan tendera att det istället blir strategierna nödlösning eller vänta och se. I denna studie kan detta ses ske på grund av avsaknad av kunskap och resurser. Det ska dock också lyftas fram att en betydande faktor är tjänstemännens handlingsutrymme, då de kan anses begränsas av ett för litet utrymme, men de kan också anses påverkas av sina vanor, det vill säga att de, i likhet med vad de har gjort med andra policyer, anpassar social hållbarhet efter

sin verksamhet. För att en större förändring ska till krävs det, enligt vad Löfström lyfte, en självreflektion, vilket till stor del i nuläget inte verkar förekomma hos de berörda tjänstemännen.

6.2. Diskussion kring studiens analysverktyg

Analysverktyget, som presenterades i teorikapitlet, är uppdelat efter strategisk implementeringsteori med fyra typer av strategier och översättningsteori, med fyra olika förändringsprocesser. Vid insamlingen av empirin och analysen av den visade det sig vara svårt att använda framförallt den strategiska implementeringen. Ingen av respondenterna kan sägas hantera social hållbarhet i enlighet med en renodlad strategi i form av förberedande, nödlösning, motverka samt vänta och se. Det har visats att ofta var strategierna en blandning av förberedande och nödlösning eller av nödlösning och vänta och se. Översättningsteorin däremot var lättare att koppla till tjänstemännens olika förändringsprocesser, då den teorin är mindre konkret och mer omfattande. Det har ändå varit relevant att se hur strategier och förändringsprocesser har samverkat, detta då de kan ses komplettera varandra och ge en bra teoretisk grund för att undersöka hur mer diffusa begrepp faktiskt hanteras och får för inverkan i praktiken. Efter den insamlade empirin och analysen av den har det framkommit att analysverktyget kan behöva utvecklas. Det har därför vuxit fram ett nytt verktyg, med både teori och empiri som grund, vilket ser ut som följer.



Figur 2. Reviderat analysverktyg gjort på både teoretiska och empiriska slutsatser.

De teoretiska och empiriska slutsatserna av denna studie är att förberedande strategi, givet det faktum att aktören både aktivt söker upp kunskap samt prioriterar och tar egna resurser i sitt arbete för att praktisera det, samverkar med en transformering, där visionen förändrar arbetssättet. Här är både förberedande och transformering aktiva processer och samverkande. Det är dock viktigt att båda kriterierna som nämndes för förberedande är uppfyllda, annars är risken att aktören i slutändan istället agerar med den passiva strategin nödlösning.

Nödlösningar sker då aktören ser positivt på visionen och tar sig an den, men inte kan göra det fullt ut, på grund av förutsättningar som till exempel för litet stöd från politiken, otydliga riktlinjer eller begränsat handlingsutrymme. Efter denna studie kan det antas finnas belägg för att nödlösning och assimilering samverkar. Det visade sig att när aktörerna inte kan arbeta med en vision fullt ut, resulterade det i att de istället anpassade visionen efter deras pågående arbete, mer än att till viss del förändra det.

Någonting nytt som också dök upp, efter det först framtagna analysverktyget, var att den passiva strategin vänta och se mer verkar samverka med en passiv särkoppling, än med en passiv assimilering. Till sist, har ingen av de intervjuade för studien visat ett aktivt motstånd gentemot social hållbarhet, varken med motverkande strategier eller med en refusering, det vill säga aktivt förkasta visionen och inte förändra efter den. Det här har därför inte kunnat prövas och det får därför antas att de teoretiska slutsatserna, att motverka och refusering samverkar, fortfarande gäller.

6.3. Avslutande reflektioner

Social hållbarhet är en spännande vision med innebörden att människors sociala förutsättningar, där allt från hälsa till utanförskap inkluderas, utgör en viktig del för att samhället ska fungera. Frågan är hur det här kan gå att få igenom i praktiken och utifrån det har det därför varit både intressant och givande att intervjua tjänstemän om hur de hanterar social hållbarhet, samt om det sker någon förändring i deras arbeten.

Titeln på denna studie är Värdefull framtid, vars innebörd kan tolkas på olika sätt, men övergripande kan det sägas att värden fortfarande är högst aktuella för hur det ses på vår framtid. Inför vidare forskning kan det därför vara intressant att ytterligare lyfta värdevisioner. Dessa slags värden, och framförallt social hållbarhet, kan tänkas fortsätta öka. Det kan därför vara intressant att, i likhet med denna studie, undersöka hur värdevisioner

hanteras och får för inverkan i praktiken. Det kan i en sådan studie också vara intressant att pröva det analysverktyg som utvecklades i diskussionen ovan, för att se hur det kan gälla och användas för andra fall av värdevisioner. Det kan även vara intressant att genomföra en sådan studie med ytterligare en metod än vad som använts här, nämligen fokusgrupper. Jag märkte vid insamlandet och analysen av denna studiens empiri att en fokusgrupp i vardera kommunen hade utgjort ett bra och fördjupande komplement till intervjuerna.

Det har under denna studie tagits upp vid flertalet tillfällen att tjänstemännen redan anser att de arbetar med social hållbarhet. Det här dök upp som en intressant aspekt under intervjuerna, men då det till viss del sträckte sig utanför studiens syfte kunde jag inte riktigt fördjupa mig mer i det. Det kan därför vara en intressant studie att undersöka hur pass mycket nytt social hållbarhet i de olika kommunerna verkligen är för tjänstemännen.

Slutligen, när denna studie genomfördes var kommunerna, framförallt Malmö stad, i början av sitt implementeringsarbete. Denna studie kan därför ses ha samlat in empiri i begynnelsestadiet av när social hållbarhet blev praktik. Att därför följa upp tjänstemän inom samma arbetsområden med hur det har gått och om det inneburit andra hanteringar och förändringsarbeten än de som presenterats här, hade varit en intressant studie att få se genomförd. Genom detta går det att undersöka ytterligare om värdevisioner gör någon skillnad i praktiken.

7. Referenser

7.1. Litteratur

- Benington, John och Moore, Mark H. 2011. Public Value in Complex and Changing Times. I Benington, John och Moore, Mark H. (red.). 2011. *Public value : theory and practice*, s. 1-30. New York: Palgrave Macmillan.
- Czarniawska, Barbara och Joerges, Bernward. 1996. Travels of Ideas. I Czarniawska, Barbara och Sevón, Guje (red.). 1996. *Translating Organizational Change*, s. 13-48. Berlin: de Gruyter.
- Cooper, Phillip J. och Vargas, Claudia Maria. 2004. *Implementing sustainable development : from global policy to local action*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.
- Denscome, Martyn. 2009. *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur.
- Denk, Thomas. 2002. *Komparativ metod – förståelse genom jämförelse*. Lund: Studentlitteratur.
- Eriksson-Zetterquist, Ulla och Renemark, David. 2011. *Jämställdhet i organisationer : hur förändring görs hållbar*. Malmö: Liber.
- Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik och Wängnerud, Lena. 2012. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Horner, Louise och Hutton, Will. 2011. Public Value, Deliberative Democracy and the Role of Public Managers. I Benington, John och Moore, Mark H. (red.). 2011. *Public value : theory and practice*, s. 112-126. New York: Palgrave Macmillan.
- Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend. 2014. *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Lipsky, Michael. 2010. *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lundquist, Lennart. 1987. *Implementation steering : an actor-structure approach*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart. 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Löfström, Carina. 2003. Hur Posten blev företag : om reformer och översättning av idéer. Avhandling, Göteborgs universitet.
- Mark, Eva. 2007. *Jämställdhetsarbetets teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur.

- Moore, Mark H. 1995. *Creating public value : strategic management government*. Cambridge, London: Harvard University Press.
- Olofsdotter Stensöta, Helena. 2014. Genus och etik i förvaltningens processer. I Rothstein, Bo. 2014. *Politik som organisation : förvaltningspolitikens grundproblem*, s. 135-158. Lund: Studentlitteratur.
- Pressman, Jeffrey L. och Wildavsky, Aaron. 1973. *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; or, Why it's Amazing That Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Berkeley: Univ. of California P.
- Rothstein, Bo. 2014. Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet. I Rothstein, Bo (red.). 2014. *Politik som organisation : förvaltningspolitikens grundproblem*, s. 15-34. Lund: Studentlitteratur.
- Sannerstedt, Anders. 2001. Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken. I Rothstein, Bo (red.). 2001. *Politik som organisation : förvaltningspolitikens grundproblem*, s. 19-48. Stockholm: SNS förlag.
- Whiteside, Noel. 2011. Creating Public Value: The Theory of the Convention. I Benington, John och Moore, Mark H. (red.). 2011. *Public value : theory and practice*, s. 74-88. New York: Palgrave Macmillan.
- Wittbom, Eva. 2009. *Att spränga normer : om målstyrningsprocesser för jämställdhetsintegrering*. Doktorsavhandling, Stockholms universitet.
- Yin, Robert K. 2007. *Fallstudier – Design och genomförande*. Malmö: Liber.
- Yin, Robert K. 2013. *Kvalitativ forskning från start till mål*. Lund: Studentlitteratur.

7.2. Vetenskapliga artiklar

- Andrews, Rhys, Boyne, George A., Law, Jennifer och Walker, Richard M. 2011. Strategy implementation and public service performance. *Administration and Society*, vol. 43(6), s. 643-671.
- Axelsson, Robert et al. 2013. Social and Cultural Sustainability: Criteria, Indicators, Verifier Variables for Measurement and Maps for Visualization to Support Planning. *AMBIO*, vol. 42, s. 215-228.
- Berman, Paul. 1978. The Study of Macro and Micro Implementation of Social Policy. *Public Policy*, vol. 26(2), s. 157-184.

- Brorström, Sara. 2014. Strategizing sustainability: The case of River City, Gothenburg. *Elsevier*, vol. 42, s. 25-30.
- Clemens, Bruce W. och Douglas, Thomas J.. 2005. Understanding strategic responses to institutional pressures. *Journal of Business Research*, vol. 58, s. 1205-1213.
- Frostenson, Magnus. 2014. Lärarlegitimation som organisationsförmåga: Strategisk respons och professionella konsekvenser. *Utbildning och demokrati*, vol. 23(2), s. 45-69.
- May, Peter J. och Winter, Søren C.. 2009. Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation. *Jpart*, vol. 19, s. 453-476.
- Oliver, Christine. 1991. Strategic Responses to Institutional Processes. *The Academy of Management Review*, vol. 16 (1), s. 145-179.
- Vallance, Suzanne, Perkins, Harvey C. och Dixon, Jennifer B.. 2011. What is social sustainability? A clarification of concepts. *Geoforum*, vol. 42, s. 342-348.

7.3. Internetkällor

- FN (svenska FN-förbundet). <http://www.fn.se/fn-info/vad-gor-fn/utveckling/hallbar-utveckling-/>. (Hämtad 2010-10-13).
- Olsson, Sören. 2012. Social hållbarhet i ett planeringsperspektiv. *Göteborgs Stads sida för social hållbarhet*. <http://socialhallbarhet.se/wp-content/uploads/2013/08/Artikel+om+social+h%C3%A5llbarhet.pdf>. (Hämtad 2014-10-07).
- Perspektiv S2020 (länken nås via S2020:s hemsida). <http://goteborg.se/wps/portal/enheter/ovrigaenheter/s2020/>. (Hämtad 2014-10-07).
- S2020. <http://goteborg.se/wps/portal/enheter/ovrigaenheter/s2020/>. (Hämtad 2014-10-07).

7.4. Interna dokument

- Göteborgs stadsmuseum och S2020. 2013. Mellanrum. Fem års seminarier om social hållbarhet och stadsutveckling i Göteborg. Göteborg: Sjuhäradsbygens Tryckeri AB.
- Malmö stad. 2014. Det fortsatta arbetet för ett socialt hållbart Malmö. Inriktning för Malmö stad från 2014. Malmö: Exakta.

7.5. Intervjuer

7.5.1. Informantintervjuer

- Lilled, Lars, enhetschef S2020 i Göteborgs Stad, intervju den 9 oktober 2014.

Renhammar, Eva, f.d. koordinator inom Malmökommission i Malmö stad, intervju den 3 november 2014.

7.5.2. Respondentintervjuer

Respondent A, utvecklingschef i en stadsdelsförvaltning i Göteborgs Stad, intervju den 17 oktober 2014.

Respondent B, områdeschef för grundskola i en stadsdelsförvaltning i Göteborgs Stad, intervju den 13 november 2014.

Respondent C, områdeschef för förskola i en stadsdelsförvaltning i Göteborgs Stad, intervju den 26 november 2014.

Respondent D, områdeschef för kultur och fritid i en stadsdelsförvaltning i Göteborgs Stad, intervju den 19 november 2014.

Respondent E, direktör i en skolförvaltning i Malmö stad, intervju den 27 november.

Respondent F, utbildningschef i grundskoleförvaltningen i Malmö stad, intervju den 24 november 2014.

Respondent G, utbildningschef i förskoleförvaltningen i Malmö stad, intervju den 27 november 2014.

Respondent H, utbildningschef i förskoleförvaltningen i Malmö stad, intervju den 11 december 2014.

Respondent I, enhetschef för IOF (individ och familjeomsorg) i en stadsområdesförvaltning i Malmö stad, intervju den 5 december 2014.

Bilagor

Bilaga 1. Intervjuguide

- Berätta om vad jag studerar och om uppsatsens syfte och fokus.
- Berätta om anonymitet (både namn och förvaltning behandlas anonymt), konfidentiellt och fråga om det är OK att jag spelar in (endast för mitt bruk och uppsatsens ändamål)

Nuvarande arbete

- Arbetsbeskrivning
 - Yrkesbefattning, hur länge, vad jobbet innebär i korta drag
- Arbetet med andra värdepolicyer/begrepp (inte lägga mkt fokus på, hålla mig kort)
 - Vilka? Hur hanteras dem; olika mål, kartläggningar, integreras de med arbetet eller läggs de på det befintliga, går de att kombinera?

Social hållbarhet; ingång till fallet

- Hur förstår/tolkar du begreppet social hållbarhet?
 - Tydligt/otydligt, visionärt/praktiskt genomförbart
 - Hur har du fått den kunskapen; aktivt sökt upp den, fått den, hört om det?
- Vad tror du att social hållbarhet betyder för ditt arbete?
 - Tydligt hur du kan arbeta med social hållbarhet?
 - Praktiskt genomförbart, tolkningsbart
- Upplever du att du kan arbeta med social hållbarhet i ditt arbete?
 - Finns det resurser, ges det resurser, finns det expertkunskap att tillgå?
 - Har du kapacitet att handla och verkställa policyn inom handlingsutrymmet gällande t.ex. ansvarsmässigt, befogandemässigt och prioriteringsmässigt?
- Hur är din inställning till social hållbarhet, behövs begreppet?
 - Kan den lösa existerande problem? Hur skiljer den sig från ditt pågående arbete gällande t.ex. andra värdebegrepp?
 - Finns det en vilja inom förvaltningen att arbeta med social hållbarhet?

Mottagande av social hållbarhet (strategier)

- Vilken är din uppfattning hur förvaltningen överlag pratar om, alternativt går tillväga för att ta sig an, social hållbarhet?
 - Samtalar ni om det, ges det några direktiv för hur ni ska göra, ses det till andra förvaltningars arbete med begreppet och hur hanteras det i så fall?
- Hur tar du dig an social hållbarhet i ditt arbete och får begreppet till handling?
 - Handlingsplaner, kartlägger, prioriterar?
 - Upplever du att du har tillräckligt med kunskap för att arbeta med begreppet eller behövs det mer, t.ex. tydligare direktiv, riktlinjer eller beslut?
 - Söker du upp det aktivt och tar dig an det eller avvaktar du lite, varför?
- Hur ser du på resurser för att arbeta med social hållbarhet; tar du egna eller ska de komma från annat håll?
 - Villig ta av egen tid och pengar, verkar förvaltningen ta av egna pengar eller väntar du/ni tills det kommer uppifrån?
 - Om inte villig att ta av egna, ser du på positivt på att ändå göra lösningar för att arbeta åt social hållbarhet?
- Ser du social hållbarhet som att det är någonting nytt eller påminner det om det du redan gör idag?
 - Hur skiljer sig social hållbarhet från andra begrepp du jobbar med?
 - Hur hanterar du mängden värdepolicyer? Finns det risk att det blir för mycket att ta hänsyn till och hur hanterar du det i så fall? Finns det risk för konflikter?
 - Utmanar du när nytt kommer till dig i arbetet, hur i så fall?

Förändring i arbetet (översättning)

- Hur ser du på komplexiteten i begreppet?
 - Plockar du ut delar för att göra det gripbart eller är det bra med komplexitet?
- Tror du att det kommer ske en förändring i ditt arbete i och med social hållbarhet?
 - Vad för förändring? Förändrat arbetssätt i grunden eller mest ett namnbyte?
 - Kommer social hållbarhet att integreras med arbetet eller blir det arbete vid sidan av, åsidosätts det till förmån för kärnverksamheten?
 - Om begreppet påminner om ditt arbete idag; kommer det att ske en förändring?
- Var i staden sker den största förändringen med det arbetet som gjorts och görs med social hållbarhet?